



C.I.P.E.  
Centro de Investigaciones  
y Proyectos Especiales

## Globalización y cultura: hacia una identidad para el Tercer Mundo

**Investigadora:**

**Marta Jimena Cabrera**

Profesora de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.

### INTRODUCCIÓN

"Globalización" parece ser el concepto de la década, aunque su ubicuidad dificulta el especificar su problemática, la función que sirve el término y los efectos que tiene sobre la política, la economía, la cultura y las teorías contemporáneas que analizan estos ámbitos.

Un amplio rango de teóricos sociales contemporáneos (marxistas, teóricos de sistemas mundiales, funcionalistas, weberianos y otros) arguyen que la globalización es la tendencia principal de la actualidad, por cuanto fortalece el dominio del sistema capitalista mundial, reemplaza la primacía del Estado-nación por corporaciones transnacionales (CTN) y logra permear las culturas locales a través de una "cultura global".

Para otros, la globalización encarna la occidentalización del mundo (Latouche, 1996) o es una cubierta para el ascenso del capitalismo (Ferguson, 1992). En esta línea algunos teóricos posmodernistas afirman que los desarrollos en el capitalismo transnacional están produciendo una nueva configuración global histórica de posfordismo o que el posmodernismo es una nueva lógica cultural del capitalismo (Harvey, 1989; Jameson, 1991).

Sin embargo, hay articulaciones del discurso de la globalización que son complicadas porque ven el término como reemplazo de la posmodernidad en tanto que temática central de la teoría contemporánea (Waters, 1995; Albrow, 1996), o incluso es asimilado a la problemática de la modernidad y la posmodernidad. Para otros teóricos la globalización simplemente se inscribe en el giro posmoderno; o bien es una nueva condición global aún no teorizada.

Teóricos como Giddens (1990) la identifican con la modernidad; y otros difieren al afirmar que la "era global" difiere de la "era moderna" (Albrow, 1996). Para algunos, vivimos una era



global en la cual la globalización es el concepto central (Altvrow, 1996), mientras otros encuentran las afirmaciones sobre la novedad y centralidad de la globalización exageradas (Hirst y Thompson, 1996, Waters, 1996).

Según otras visiones, el término es percibido como un proceso de estandarización en el cual unos medios globalizados y una cultura de consumo circulan el mundo produciendo homogeneidad. Otros más la perciben como generadora de diversidad y heterogeneidad a través de procesos de hibridación<sup>1</sup>, los cuales posibilitan apropiaciones únicas y formas de síntesis de lo global y lo local (Hall, 1991, García-Cancelini, 1995).

En el plano de los negocios, constituye una estrategia para aumentar el poder y las ganancias corporativas. Los gobiernos la despliegan para promover un aumento en el poder del Estado, mientras que las organizaciones sociales no gubernamentales la ven como un ente equilibrador que puede producir bienes sociales positivos (acciones ambientales, democratización o humanización)<sup>2</sup>.

En suma, el punto de coincidencia es que la globalización se estima como una característica sobresaliente de esta época. La ubicuidad del término sugiere una reconfiguración de la teoría social contemporánea y de los ámbitos político, económico y cultural: vivimos efectivamente un período de innovación tecnológica y reestructuración global.

Parte de esta transformación a una nueva etapa de tecnocapitalismo ha implicado una reorganización fundamental de la economía, cultura y política mundial para la cual el término "globalización" sirve como palabra clave. Está implicada en debates sobre el posfordismo, el poscolonialismo, el posmodernismo y otros "pos" que implican o quieren implicar una ruptura fundamental con el pasado. La globalización está envuelta en debates sobre las características y cambios que definen esta época.

En este trabajo pretendemos mostrar algunos de los usos dominantes del término globalización, proponer la necesidad de una teoría crítica de la globalización que supere las posiciones parciales y explorar una identidad para el Tercer Mundo dentro del debate de la globalización que considere sus especificidades culturales e históricas.

<sup>1</sup> "A mixture of two social languages within the limits of a single utterance, an encounter within the arena of an utterance, between two different linguistic consciousnesses, separated from one another by an epoch, by social differentiation, or by some other factor" (Fakhtin, 1981).

<sup>2</sup> Resulta interesante hacer referencia a una medición realizada por Kellner en 1997 de los sitios de internet obtenidos al introducir la búsqueda "globalización". En su mayoría resultaron ser sitios de grandes corporaciones, gubernamentales, de acción social o política y académicos que indicaban proyectos de investigación sobre el tema, con lo cual se sugiere que el concepto provee capital cultural y recompensas económicas tanto para los académicos como para los hombres de negocios.

Nuestro argumento es, en primera instancia, que el discurso de la globalización es una *dialéctica de continuidades y discontinuidades* (Mittelman, 1996, en Garay). Debe ser visto como un proceso complejo y multidimensional que implica varios niveles, flujos, tensiones y conflictos tales que se requiere de una teoría social transdisciplinaria para captar sus contornos, dinámicas, trayectorias, problemas y posibles futuros.

Segundo, subrayamos la necesidad de evitar que el uso del término globalización se convierta en un discurso totalizante. Una teoría crítica sobre la globalización debe tomar en cuenta las especificidades culturales del "Tercer Mundo" para asegurar su inserción creativa en el proceso y evitar su marginalización de éste.

También hay que tomar en cuenta que la inserción del Tercer Mundo en la modernidad, así como la relación entre las esferas pública y privada, lo local y lo regional han sido mediadas por circunstancias históricas determinadas, como la experiencia colonial, que obviaron dichas especificidades.

Sin embargo, antes de entrar en el debate es necesario aclarar algunos términos, haciendo la salvedad de que representan conceptos complejos, cuya explicación no se pretende agotar, pero nos aproximaremos a ellos distinguiendo sin embargo entre la operación analítica y los elementos de la realidad<sup>3</sup>.

Por ejemplo, "Tercer Mundo". El término se acuñó en la Conferencia de Bandung (1955) cuando se intentaba establecer una tercera vía (entre los bloques occidental y oriental) como alternativa al orden bipolar del mundo de posguerra. Pero, según Spivak (en Landry y McLean, 1996), dicho esfuerzo no fue acompañado por un esfuerzo intelectual commensurado; el discurso se nutrió de las posiciones emergentes en ese entonces frente al "viejo" orden mundial: el antiimperialismo o el nacionalismo.

Mohanty (1991) define Tercer Mundo geográficamente:

The nation-states of Latin America, the Caribbean, Sub-Saharan Africa, South and South-east Asia, China, South Africa, and Oceania constitute the parameters of the non-European third world. In addition, black, latino, asian, and indigenous peoples in the U.S., Europe, Australia, some of whom have historic links with the geographically defined third worlds, also define themselves as third world peoples.

De manera similar Johnson-Odim (en Mohanty, Russo y Torres, 1991) afirma:

<sup>3</sup> Sobre el tema de la "violencia de la representación" véase el análisis que hace Derrida del pensamiento de Levinas en *Violence and metaphysics* y el ensayo de Joseph Conrad *Geography and some explorers*.



The term [...] is frequently applied in two ways: to refer to 'underdeveloped' / overexploited geopolitical entities, i. e. countries, regions, even continents; and to refer to oppressed nationalities from these world areas who are now resident in 'developed' First World countries.

Para Sangari (1990) el término no sólo designa áreas geográficas específicas sino espacios imaginarios: "...[it] both signifies and blurs the functioning of an economic, political, and imaginary geography able to unite vast and vastly differentiated areas of the world into a single 'underdeveloped' terrain". Esta posición es una crítica sobre la manera como el "Tercer Mundo" es empleado por Occidente para agrupar lugares vastamente diferentes.

Pero "Occidente" es también una construcción imaginaria que puede construirse dialécticamente por otros: "... the Orient has helped to define Europe (or the West) as its contrasting idea, image, idea, personality, experience" (Said, 1979).

Para Pieterse (1993, en Morley) Occidente es:

The community of nations [...] characterized by the inherited civilization whose most important sources are the Judeo-Christian religion, Hellenistic ideas about government, philosophy, arts and science and Roman view concerning law.

En ese punto vale la pena resaltar que tanto Occidente como Tercer Mundo son categorías de análisis, no son espacios reales.

Con el "descubrimiento" de América y la colonización de Asia y África y otras regiones estos territorios se delimitaron sobre la base de la superioridad cultural del colonizador<sup>4</sup> y la preeminencia del capitalismo. Si las identidades culturales están definidas colectivamente sobre la base de la experiencia, la memoria y la tradición (la cual puede construirse e incluso inventarse, Said, 1997), así como sobre una variedad de prácticas y manifestaciones culturales, políticas y sociales, la construcción del "Tercer Mundo" está basada en la imagen del otro, en su experiencia específica, en su sentido de la historia y su poder para relatarla<sup>5</sup>.

En esa línea, el desarrollo histórico se asimiló al de Occidente, y su poder comenzó a ejercerse justamente a partir de su visión de la historia, es decir, de una construcción genealógica.

<sup>4</sup> Said (1993) ha mostrado que la cultura imperialista del pasado tiene la capacidad de seguir condicionando el imaginario cultural.

<sup>5</sup> Sobre el tema del logocentrismo, véase Derrida, *Margins of philosophy*.

according to which ancient Greece begat Rome, Rome begat Christian Europe, Christian Europe begat the Renaissance, the Renaissance the Enlightenment, the Enlightenment political democracy and the industrial revolution. Industry, crossed with democracy, in turn yielding the United States, embodying the right to life and the pursuit of happiness (Wolff 1982, en Morley).

Esta narrativa teleológica convierte a la historia en una fábula de éxito moral. Hace pensar en el desarrollo como el cumplimiento de una serie de etapas sucesivas necesarias para llegar a tener "éxito" en el sistema mundial.

Esto es una crítica a una forma eurocéntrica de construir la historia y de asumir la civilización. En realidad, el capitalismo y la modernidad son procesos que nacen coyunturalmente en determinadas partes de Europa (no en todo el continente) y cuya lógica no está determinada sólo por las fronteras nacionales sino que no podría concebirse el "éxito" de países como Japón en el contexto económico internacional.

Sin embargo, a partir de globalizaciones sucesivas (el "descubrimiento" de América, la expansión colonial de los siglos XVI-XVII, la expansión industrial del siglo XVIII; la expansión colonial en Asia, África y otras regiones; la modernidad del siglo XIX) el sistema capitalista<sup>6</sup> comenzó su expansión a escala global. El momento actual no es más que el resultado de ese conjunto de cambios ocurrido en un período histórico determinado. En ese sentido, no creemos posible postular el mundo actual como "posmoderno", ya que no hay un "antes" y un "después" en el fluir de este proceso.

Para finales del siglo XX hay una constelación de fenómenos económicos, políticos y culturales que trascienden las fronteras. La cuestión que se plantea es ¿cómo comprender y caracterizar este cuadro, cómo puede aprehenderlo el llamado "Tercer Mundo", cómo hallar su rumbo dentro del juego de fuerzas presente en el proceso actual de globalización?

# I. ¿CÓMO TEORIZAR LA GLOBALIZACIÓN?

La primera dificultad con la que se tropieza en la teorización del fenómeno es posiblemente su definición. Como se advirtió en la introducción, el término "globalización" cubre una multiplicidad de procesos, indicando una condición altamente compleja. Para efectos de este trabajo definiremos el término como un proceso complejo que se desarrolla en la esfera política, económica y cultural. Si bien dichas esferas se consideran parte de un todo, el proceso se caracteriza por "la recreación de una identidad propia-diferencial de cada una de las esferas,

<sup>6</sup> Esta no es una periodización historicista, más bien se trata de la expresión de una fuerza o proceso de larga duración.



por la diferenciación entre las dinámicas reproducidas a nivel de cada una de ellas y por la asincronía del proceso entre espacios: transnacional, multilateral, regional, nacional y local” (Garay 1998: 42).

Sin embargo, resaltaríamos que su uso no es neutral.

“Globalización” puede ser empleada como reemplazo de discursos con cargas ideológicas como “imperialismo”<sup>7</sup>, y también “modernización”. Como reemplazo del primero, desplaza el énfasis de la dominación de los países en desarrollo por los países desarrollados, o de las economías locales y nacionales por las CTN, ocultando aspectos destructivos del desarrollo contemporáneo. Como reemplazo del segundo, puede robarle su connotación positiva como parte de una trayectoria inexorable hacia el progreso. Comparado con dichos discursos, el término es aparentemente neutral<sup>8</sup>.

Los discursos ideológicos pueden representar por una parte un proceso positivo de progreso económico y social, innovación tecnológica, diversificación de bienes y servicios, libertad en los flujos de información y altos estándares de vida, pero, de otro lado, la destrucción de tradiciones locales, la subordinación de regiones y países pobres al poder de los ricos, destrucción ambiental, y homogeneización cultural.

Pero más allá de las consideraciones ideológicas hay que reconocer que el proceso es una expresión de una tendencia mundial que incluye factores políticos al articular diferentes niveles de la realidad social. Desde este punto de vista, las CNT se constituyen en actores políticos cuyo campo de acción es mundial. Sus acciones y sus ideas parecen impositivas al traducir la prevalencia de una ideología vinculada con las fuerzas dominantes del proceso de globalización. En todo caso, esas ideas y acciones no son la única opción: otras propuestas deben ser presentadas y debatidas.

La globalización es, pues, una *construcción teórica*, abierta a distintas interpretaciones. Puede emplearse positiva o negativamente, o, mejor, de manera *multivalente* para describir procesos altamente complejos y multidimensionales en la economía, la política, la cultura e, incluso, la vida cotidiana.

<sup>7</sup>Según Tomlinson (en Chen, 1996), la globalización reemplaza al imperialismo pero se distingue de éste en que es menos coherente o dirigida hacia la cultura. La idea de imperialismo contiene al menos un propósito: difundir un sistema social desde un centro de poder hacia todo el mundo. La globalización sugiere interdependencia pero sin un propósito. Surge como resultado de prácticas económicas y culturales que no tienen por intención la interacción global, pero la producen. Más aún, los efectos de la globalización debilitan la coherencia cultural de todos los Estados-nación, incluso la de los económicamente poderosos (las potencias imperialistas de épocas previas).

<sup>8</sup>Esta estrategia de emplear un término neutral también tiene por objeto despolitizar el término y abjurar del debate el tema de las relaciones de poder, mientras los estudios culturales procuran vincularlo con tradiciones marxistas, feministas, anti-racistas, anti-homofóbicas y anti-colonialistas (Chen, 1996).

La teoría crítica, apoyándose en la historia, es útil para analizar el discurso de globalización al describir mediaciones entre diversos fenómenos, la estructura sistémica (la cual organiza fenómenos y procesos en un sistema social), y la relativa autonomía de las partes, evidenciando tanto sus conexiones como sus disyunciones.

Respecto a la praxis, la teoría crítica intenta delinear potenciales positivos como libertad y democratización, y negativos como dominación, opresión y destrucción. Una teoría crítica de la globalización debe intentar especificar las interconexiones e interdependencias entre niveles como el económico, el político, el cultural y el psicológico, así como entre flujos de bienes y servicios, información, personas y tecnología.

Por esta razón se pretende presentar más adelante argumentos en contra de las posiciones parciales que la ven o bien como vehículo de progreso y diversidad o como fuerza homogeneizante y destructiva; es necesario articular tanto sus características progresivas como las regresivas.

Fuera de los problemas teóricos anteriormente mencionados se encuentra también una serie de problemas de método. Uno de estos se deriva del hecho de que frecuentemente se piensa la globalización como derivada de las relaciones internacionales o intercivilizatorias.

Esto presupone la existencia de naciones autónomas que interactúan entre sí, y la dinámica global derivaría a su vez del movimiento de las partes. También hay un movimiento análogo en el ámbito cultural: habría un conjunto de civilizaciones que interactúan. En este caso la civilización occidental, una entre otras, se destaca al imponer sus patrones de dominación sobre los demás núcleos civilizatorios.

Como vemos, en estos dos argumentos se conserva la independencia tanto de la nación como de las culturas: estas últimas girarían en torno de su eje, difundiendo sus rasgos fuera de su territorio original.

Pero en la dinámica de la globalización las cosas funcionan de manera distinta: lo que existe es un conjunto articulado de relaciones sociales mundiales. Este sistema no resulta de la interacción de entre las partes que la constituyen, sino más bien lo contrario. Las relaciones dejan de ser “inter” para tornarse “intra”. En este sentido, configuraciones binarias como centro/periferia se vuelven insuficientes para entender la lógica de la globalización.

Por esta razón, el análisis frecuentemente se dirige hacia objetos de connotación global que expresen la “desterritorialización del espacio” (Ortiz, 1998). Estos objetos no tienen ya nada que ver con un determinado país, más bien denotan el orden interno de la sociedad globalizada; tampoco tienen que ver con ideologías exógenas, se trata de un proceso real, que está transformando el sentido de las sociedades contemporáneas.



Tal vez por esto la globalización se ha convertido en un rompecabezas para las ciencias sociales. En primera instancia éstas, a pesar de su vocación universalizadora, han adquirido sus contornos en el seno de unos territorios específicos, vinculándose a una realidad nacional.

La modernidad siempre ha pensado en los límites de un Estado-nación, es de allí de donde se han derivado debates sobre asuntos como la identidad (tan caro al debate científico de América Latina en el siglo XIX). El problema estriba justamente en que la globalización rompe las fronteras; su explicación implica pues la revisión del propio discurso de las ciencias sociales. Y más aún, la búsqueda de un nuevo marco teórico implica también la revisión de la propia tradición intelectual.

Otro problema que emerge es el de punto de vista sobre el objeto globalizado. Si la categoría nacional no es suficiente hay que implementar un punto de vista desterritorializado. Si bien las posiciones locales o nacionales no han perdido legitimidad, una reorientación de esa mirada podría permitir observar el proceso en su flujo, y posiblemente hallar respuestas a las preguntas que se formulan desde determinada realidad.

En ese sentido, este trabajo pretende dar una visión de la globalización comprendida justamente como flujo, desprovista de mantos ideológicos y en la cual ese espacio imaginario llamado "Tercer Mundo" se cuestione desde su propia realidad.

## II. GLOBALIZACIÓN: ECONOMÍA/ESTADO/CULTURA

Para evidenciar la manera como la globalización ha sido por largo tiempo un terreno de lucha en el que se debaten discursos normativos positivos y negativos, nos remontaremos al debate de Adam Smith, Karl Marx y Friedrich Engels. De esta manera queremos mostrar también cómo la historia se constituye en una herramienta para comprender el presente, dimensión que está frecuentemente ausente de los debates contemporáneos.

Smith, posiblemente en uno de los primeros discursos sobre el tema, vio el "descubrimiento" de América y el paso a las Indias como creadores de un nuevo mercado mundial. Valoró en general el proceso positivamente, mientras los últimos tuvieron percepciones más críticas.

By uniting, in some measure, the most distant parts of the world, by enabling them to relieve one another's wants, to increase one another's enjoyments, and to encourage one another's industry, their general tendency would seem to be beneficial. To the natives, however, both of the East and West Indies, all the commercial benefits which can have resulted from these events have been sunk and lost in the dreadful misfortunes which they have occasioned. These misfortunes, however, seem to have arisen rather from accident than from any thing in the nature of those events themselves. At the particular time when

these discoveries were made, the superiority of force happened to be so great on the side of the Europeans, that they were enabled to commit with impunity every sort of injustice in those remote countries. Hereafter, perhaps, the natives of those countries may grow stronger, or those of Europe may grow weaker, and the inhabitants of all the different quarters of the world may arrive at that equality of courage and force which, by inspiring mutual fear, can alone overawe the injustice of independent nations into some sort of respect for the rights of one another. But nothing seems more likely to establish this equality of force than that mutual communication of knowledge and of all sorts of improvements which an extensive commerce from all countries to all countries naturally, or rather necessarily, carries along with it (Smith, 1962, Vol. 2: 141, en Kellner).

Smith observó la emergencia de un sistema mundial de mercado como una característica de la modernidad que eventualmente beneficiaría a todo el mundo. Aunque percibió la injusticia de las relaciones desiguales de poder (que creyó se podrían subsanar), la valió como "benéfica." En el *Manifiesto Comunista* Marx y Engels coinciden con Smith en la importancia de la globalización del mercado capitalista, pero difieren en su evaluación:

Modern industry has established the world market, for which the discovery of America paved the way... [the] need of a constantly expanding market for its products chases the bourgeoisie over the whole surface of the globe. It must nestle everywhere, settle everywhere, establish connections everywhere... The bourgeoisie, by the rapid improvement of all instruments of production, by the immensely facilitated means of communication, draws all, even the most barbarian nations into civilization... In a word, it creates a world after its own image (Marx y Engels 1976: 486ff, en Kellner, la bastardilla es mía).

Tanto el liberalismo clásico de Smith como el marxismo ven al capitalismo como un sistema económico global caracterizado por un mercado mundial y la imposición de relaciones similares de producción y cultura alrededor del mundo, creando un nuevo sistema mundial moderno al penetrar. Para ambos, la burguesía revoluciona constantemente los instrumentos de producción; de manera adicional, el mercado mundial generó inmensas fuerzas de comercio, navegación y descubrimientos, comunicaciones, e industria, creando un nuevo mundo de abundancia, diversidad, y prosperidad:

In place of the old wants, satisfied by the production of the country, we find new wants, requiring for their satisfaction the products of distant lands and climes. In place of the old local and national seclusion and self-sufficiency, we have intercourse in every direction, universal interdependence of nations. And as in material, so also in intellectual production. The intellectual creations of individual nations become common property. National one-sidedness and narrow-mindedness become more and more impossible, and from the numerous national and local literatures there arises a world literature (Marx y Engels, 1976: 488, en Kellner).



Para Marx y Engels el mercado mundial produjo una nueva clase de proletariado industrial que fue reducido a fuerza de trabajo, sin propiedad y sin nada que perder "excepto sus cadenas". Creían que el proletariado industrial se organizaría como clase revolucionaria para derrocar el capitalismo y producir una sociedad socialista que aboliría la pobreza, la desigualdad, la explotación y el trabajo alienado, posibilitando el desarrollo pleno del individuo y una división más equitativa de la riqueza.

También contemplaron la posibilidad de una crisis que generaría una revolución mundial entre el capital y sus opositores. Los revolucionarios serían internacionalistas: más ciudadanos del mundo que miembros de naciones determinadas.

El marxismo compartía el pensamiento de muchos liberales en cuanto a que el desarrollo de un sistema mundial de libre comercio eliminaría el Estado-Nación y al nacionalismo en el nuevo sistema económico mundial (fuese capitalista o comunista). Tanto Smith como Marx presentaron el colonialismo y la globalización como inevitables y como bases del progreso material. Ambos reconocieron las injusticias del proceso para las víctimas de la colonización y el uso de la violencia y la fuerza para subyugar culturas no occidentales, pero defendieron el proceso y marcaron distinciones entre *naciones bárbaras* y quienes presentan la globalización como *proceso civilizador*, convirtiéndose en una de las ideologías dominantes del imperialismo.

Como vemos, el proceso está marcado desde hace algún tiempo con distinciones ideológicas de donde han surgido discursos que serán mencionados más adelante.

Autores como Lafargue interpretan estos cambios como una sobrevaloración del trabajo por parte de los burgueses, ya que éste era de su interés. Estos cambios revelan nuevas dimensiones de la sociedad en la idea del consumo. Esta nueva concepción se aplicaba en un principio a las clases acomodadas, razón por la cual el tema del no-trabajo es de poca importancia para las demás clases sociales. Gradualmente el tema del ocio se extiende al conjunto de la sociedad, incluso en forma de una reivindicación de la clase proletaria evidenciada en la disminución de la jornada laboral.

Este ejemplo ilustra cómo estos cambios no sólo afectan la esfera económica sino también la cultural. La sociedad de consumo terminó por desplazar a la ética del trabajo. La expectativa de realización se vio desplazada hacia un espacio imaginario. Estos cambios además revelan un orden injusto y desigual pero articulable en todas las sociedades. Ese orden seguirá extendiéndose con la globalización.

Históricamente la globalización tuvo importantes implicaciones políticas: el colonialismo benefició sucesivamente a las ciudades-estado italianas, a Holanda y a Inglaterra, que obtuvieron gran poder político<sup>9</sup>. Esta última se convirtió en imperio mundial gracias a su

papel en el comercio, el establecimiento de colonias, las finanzas y la industria. Tilly (1984) afirma: "The creation of a system of national states and the formation of a worldwide capitalist system" son "the two interdependent master processes of the [modern] era".

Durante siglos avanzó la globalización, sumando áreas del globo al sistema mundial de mercado. Con la II Guerra Mundial el proceso se frenó, aunque durante ésta ocurrirían eventos que contribuirían a dar forma al orden económico posterior<sup>10</sup>. Luego, las barreras comerciales fueron sistemáticamente desmanteladas, las fuerzas económicas mundiales penetraron las economías locales y una cultura de medios y de consumo empezó a circular el planeta.

En un sentido, los resultados han sido impresionantes: el crecimiento económico se ha quintuplicado, el comercio internacional se ha expandido doce veces y la inversión extranjera directa se ha expandido a un ritmo de dos a tres veces la tasa de crecimiento del comercio (Korten, 1996).

Empero, estos desarrollos han sido altamente desiguales: mientras las élites económicas y las corporaciones se benefician, las ganancias son distribuidas en forma inequitativa. La brecha entre ricos y pobres, entre regiones desarrolladas y subdesarrolladas ha crecido en forma exponencial<sup>11</sup> con las consecuencias que de allí se derivan: degradación ambiental, deuda externa, etc. Para gran parte del mundo la prosperidad, la salud y la educación siguen distantes (Max-Neef, 1998).

La globalización también implica la dissemination de nuevas tecnologías que tienen impacto sobre la economía, la política, la sociedad, la cultura y la vida cotidiana. En el plano laboral, desplazan el trabajo humano, posibilitando una producción más flexible y la creación de nuevos mercados laborales, con lo que algunas áreas sufren desindustrialización, mientras la producción se vuelve crecientemente transnacional (Harvey 1989). La tecnología crea también nuevas industrias, como la informática y mediática, proceso que ha llevado a algunos a celebrar la superautopista global de información y a otros a atacar una nueva ola de imperialismo cultural y mediático.

<sup>9</sup> Excluyo a España, aunque el descubrimiento de América fue quizás la primera gran globalización, basándome en que si bien fue la primera potencia del mundo en el siglo XVI, cuando se esperaba que jalara al mundo occidental a la modernidad y al régimen capitalista de producción, se constituyó en abanderada de la Contrarreforma, la Inquisición y un cristianismo medievalista (Botero, 1997).

<sup>10</sup> En la conferencia de Bretton Woods (1944) los arreglos monetarios alcanzados ayudaron a producir un orden globalizado: se fundaron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, instituciones que servirían de base para otros arreglos como Nafta y el Gatt, ahora transformado en OMC.

<sup>11</sup> La riqueza mundial puede representarse como una copa: la parte superior representa al 20% más rico, que posee el 87% de la riqueza mundial, mientras en la parte inferior el 20% más pobre es dejado con el 1.4% de la riqueza. Adicionalmente, en 1960 la diferencia entre los más ricos y los más pobres era de 1 a 30 (la parte superior era 30 veces más rica que la inferior). En 1994 la diferencia era de 1 a 61. La brecha de desigualdad se ha duplicado (Max-Neef, 1998).



Autores como Wallerstein (1974, en Garay), a pesar de las críticas de "funcionalismo" y "reduccionismo económico" a su tesis (por parte de Giddens, entre otros), afirman que no puede haber desarrollo nacional independiente del funcionamiento del sistema mundial<sup>12</sup>. Sin embargo, como ya vimos, las distinciones binarias de centro/periferia pierden validez al ser confrontadas con fenómenos que ocurren en múltiples niveles, como la globalización.

Paralela a estos movimientos, la expansión del mercado mundial se ha visto acompañada del declive de la capacidad de control del Estado-nación para regular y controlar el flujo de bienes, personas, información y formas culturales.

A partir de este siglo, tal proceso se acelera, en particular con la consolidación de las industrias culturales. En forma gradual, la cultura popular es abarcada por la llamada "cultura de masas", y el movimiento se hace todavía más complejo a partir de la globalización. Los medios que antes actuaban como integradores de las culturas nacionales<sup>13</sup> traspasan las fronteras.

En consecuencia, emerge una "cultura internacional popular", nacida de la desterritorialización de los signos, las imágenes y los objetos. Con eso la cultura popular se amplía, pasa a comprender un conjunto de prácticas de presencia simultánea en distintos lugares del mundo (Ortiz, 1998).

Esto podría comprenderse como parte de una "cultura global", surgida del desarrollo de las tecnologías de la información y la sociedad de consumo, así como de un amplio rango de productos y formas culturales que atraviesan las fronteras nacionales, circulando instantáneamente ideas, información e imágenes, transponiendo barreras de tiempo y espacio.

En esto radica la importancia de los *mass-media* en que no se limitan a las fronteras establecidas y que todo el mundo puede presenciar eventos deportivos, entretenimiento y publicidad que promueve la modernización capitalista. En el ámbito de la política, su rutina y su permanencia garantizan la formación de las personalidades por encima del partido o el movimiento social. Los medios de comunicación son, pues, un importante espacio de definición de normas y de legitimidad.

<sup>12</sup> En la misma tradición debe considerarse que el desarrollo de unos y el subdesarrollo de otros no es meramente incidental. Parece más bien que, al menos en parte, el primero es consecuencia del segundo y viceversa. El subdesarrollo no es una etapa premoderna o precapitalista, sino más bien consecuencia de un proceso histórico mundial de formación de un centro y una periferia. Véase Rodney ("How Europe underdeveloped Africa"), y para el caso latinoamericano, los trabajos de Frebis y Gunder-Frank. Sin embargo, y como ya se ha dicho antes, esta teoría no explica adecuadamente los desarrollos de un fenómeno como la globalización.

<sup>13</sup> Tanto en Estados Unidos como en América Latina medios como la radio, el cine, la televisión son vistos como elementos propulsores de la identidad nacional (White y Pendleton, en Ortiz).

Los medios, americanos en un principio, se han transnacionalizado y se encuentran, en gran parte, por fuera del control de los países del "Tercer Mundo"<sup>14</sup>, y con frecuencia hacen parte de esquemas oligopólicos (por ejemplo, la fusión Times-World y Siemens, que posee gran control sobre las noticias mundiales, Max-Neef).

Estos esquemas pueden incluso mover una determinada ideología al sesgar la información, por ejemplo, "most of the world's understanding of what was happening in the Gulf, and what it signifies, came from practically a US source-CNN ... (which) ... in turn acquired its material essentially from the Pentagon and the White House" (Schiller, 1992, en Morley).

Sin embargo, hay otra tendencia que atraviesa el tema de los medios, y es la multiplicación de públicos "singularizados". Por ejemplo, las grandes cadenas norteamericanas de televisión (ABC, CNN, NBC), que poseían 85% de la audiencia de los Estados Unidos en los años ochentas, vieron descender sus niveles a 50% en 1997 gracias al desarrollo de canales regionales, temáticos o de "nicho" (Warnier, 1999).

En suma, las imágenes televisivas<sup>15</sup> llegan cada vez más a audiencias mayores. La globalización impacta a través de éstas a las sociedades, exacerbando sus brechas sociales y su desarrollo comunicacional. Venimos, pues, un dilema entre consumo material y consumo simbólico en las periferias<sup>16</sup>. Mientras la modernización asociaba la integración simbólica y la material, el acceso a bienes como vivienda, empleo, servicios de salud e infraestructura se asociaban a una mayor movilización social, participación cultural y educación. Ese vínculo está roto hoy día, en particular en el eje material, pero está desbocado en el simbólico (Hopenhayn, 1998).

Estos desarrollos, sin embargo, no suponen la homogeneización cultural: algo así sería como suponer la unicidad a escala nacional. La postura antagónica, que tematiza la diferenciación y la segmentación, está ligada al tema de la tecnología y la información. Para algunos autores el hecho de que el desarrollo de tecnologías en épocas recientes esté basado en la informática lleva a una modificación radical del tejido social.

Las nuevas tecnologías descentralizarían la producción, la diversificación de mensajes y la interacción emisor/receptor. Sería el paso de los *mass-media* a los medios electrónicos, de una

<sup>14</sup> Con contadas excepciones, para el ámbito latinoamericano, de Brasil y México, los cuales exportan sus productos culturales (por ejemplo telenovelas) a otros países de la región y a algunos de Europa.

<sup>15</sup> Este medio es particularmente importante si se coincide con Martín-Barbero en que las periferias llegaron a la modernidad de la mano de la televisión y no de los medios escritos.

<sup>16</sup> Hopenhayn (1998) cita a Brasil como el mejor ejemplo de esta paradoja: "el país con la peor distribución del ingreso de América Latina y las mayores desigualdades geográficas posee una industria cultural transnacionalizada, una de las mayores empresas de la imagen en el mundo (O'Globo) y una densidad televisiva que permite que ricos y pobres comiencen juntos, una hora al día, frente a los mismos dramas de las mismas telenovelas".



"cultura de masa" a una cultura más individualizada. Sin embargo, esta postura tampoco es convincente: no es posible calificar al mundo de más o menos plural en función de características predominantemente técnicas.

Tal vez el debate no sea entre homogeneización/fragmentación porque ninguna de las dos tendencias explica la realidad. La novedad de este siglo es la mundialización del mercado, en la cual los objetos están dotados, como se dijo anteriormente, de un gran valor simbólico, en ese sentido el consumo adquiere gran importancia como instancia formadora de valores y orientadora de la conducta.

La promoción del consumo (de productos, estilos de vida, etc.), el cual a su vez contribuye a configurar la identidad e inclusive la ciudadanía (García-Candlini, 1995), hace que el concepto mismo de cultura esté siendo redefinido. De constituir la fuerza localizadora, particularizadora que distingue a las sociedades al proveer formas de identidad local, prácticas y modos de vida cotidiana contra las ideas, identidades y formas de vida foráneas, ha pasado a reconocerse que ninguna cultura es homogénea o impermeable (Said, 1997). La cultura es un terreno complejo, de donde emanan constantemente nuevas configuraciones híbridas e identidades.

### III. ¿CÓMO RESISTE LA GLOBALIZACIÓN?

Una vez reconocido el poder y los efectos de la globalización lo obvio es buscar *fuerzas de resistencia* que contrarresten sus aspectos negativos. La coyuntura actual está marcada por el conflicto entre una creciente centralización y organización del poder y la riqueza en manos de unos pocos en contraste con procesos de fragmentación de poder plurales, múltiples y abiertos.

De una parte, con el colapso del comunismo, las fuerzas del mercado no hallan oposición por ningún sistema de Estados-nación. El mercado financiero mundial circula el capital en circuitos creadores de un mercado global dominado por las fuerzas e instituciones del capital financiero. El capital circunda el globo, diseñando nuevos productos y modas a la vez que transforma la tradición, las economías nacionales y las identidades.

El cambio económico global tiene frecuentemente gran impacto local. Regiones enteras pueden ser devastadas con el cierre de industrias, las cuales se desplazan entonces a regiones con salarios más bajos y menor regulación gubernamental. La automatización, los computadores y las nuevas tecnologías han eliminado categorías enteras de trabajo, produciendo desempleo. Las CNT se desplazan de país en país en busca de menores costos laborales y fuerzas de trabajo más dóciles.

En la visión de autores como Max-Neef (1998) lo que se ha globalizado es el poder económico,

sin que exista un poder político que le haga contrapeso, lo cual ha llevado a la paradoja de que el comportamiento económicamente racional de las CNT es irresponsable: si internacionalizan sus costos (sociales y ambientales) perderán sus mercados, y nadie puede obligarles a eso. La segunda paradoja se deriva de la competencia de los países (en particular los del "Tercer Mundo") por atraer inversión de parte de las CNT. Dicha competencia se basa frecuentemente en el "ofrecimiento de mejores condiciones", es decir, salarios, impuestos más bajos y desregulaciones.

De otra parte, la economía mundial se ha tornado tan interdependiente que un fenómeno local puede afectar al mundo entero (ejemplo, crisis en Asia o América Latina, caídas en los movimientos bursátiles, incluso fenómenos naturales). La interdependencia genera a su vez vulnerabilidad, la cual tiene un doble signo: por una parte, la aparición de nichos comerciales, y por otra, el aumento en los flancos de debilidad (Hopfenhayn, 1998).

El Estado-nación era el terreno privilegiado para llevar a cabo el quehacer político. En el "Tercer Mundo" la construcción nacional fue el proyecto que "galvanizó la fuerza y la imaginación de los hombres" (Ortiz, 1998). Incluso esta búsqueda del ser nacional se identificaba con la lucha por la autenticidad. La nación era, pues, una configuración idealizada que contrastaba con el subdesarrollo y las imposiciones colonialistas e imperialistas.

Con la globalización, el Estado-nación perdió el monopolio de conferir sentido a las acciones colectivas, aunque sigue siendo un actor importante en el orden mundial. Sin embargo, hay que anotar que el fenómeno de desterritorialización ya mencionado también recae sobre el ámbito de la política. Hay algunos indicios de una "sociedad civil mundial", como los movimientos ambientalistas, por ejemplo.

Empero, la política es una práctica que todavía está demarcada por ámbitos nacionales: los partidos, sindicatos y otros elementos sólo tienen validez en este espacio. De nuevo la globalización plantea una paradoja. De una parte, el pensamiento político se fundamentó en cuestiones universales que deberían tener influjo en el ámbito de cada Estado-nación (democracia, justicia, derechos, igualdad). En el momento por el que atravesamos parece que la política debe pensarse como universalismo y globalidad, ya que estos valores no son sólo patrimonio de naciones individuales.

Pero hay otros tipos de tendencias contradictorias en el ámbito político que son reproducidas por la globalización: de un lado, se asumía (en la postura neo-liberal) que el proceso favorecería la reducción del tamaño del Estado, pero, de otro, hay una tendencia al aumento de la demanda de programas estatales por parte de grupos vulnerables, la reproducción de un nuevo nacionalismo conceptual, basado en argumentos distintos a los clásicos y otras (Carty, 1998).



De esta forma surge una nueva matriz geopolítica en la cual las organizaciones transnacionales desafían los sitios locales y nacionales de poder e influencia; las fronteras nacionales cambian y el poder de dichas organizaciones se incrementa. El comercio internacional, la especulación financiera y las fuerzas culturales globales que operan fuera de los confines del Estado-nación acompañan el cambio político.

Pero nuevos conflictos emergen: nacionalismo, fundamentalismo y choques de civilizaciones<sup>17</sup>. El liberalismo clásico, el marxismo, y las teorías sobre la modernización obviaron la importancia de la cultura y las formas locales de asociación social, suponiendo que el inexorable avance de la economía moderna, la tecnología y la política homogeneizarían todas las sociedades y crearía una cultura global.

Faltaba en estos modelos la comprensión sobre cómo la raza, la etnicidad y el sentimiento nacionalista se intersectan con la clase para producir luchas políticas locales con causas complejas. De hecho, la explosión de dichos conflictos sugiere que la globalización y la homogeneización no eran tan profundas como sus proponentes esperaban y sus críticos temían. Así, la cultura se ha tornado en una importante dimensión de conflicto entre lo global y lo local.

Es justamente en el campo de la cultura donde la globalización se hace más aparente. Los medios globales, los sistemas de información y la cultura consumista capitalista circulan productos, imágenes e ideas alrededor del mundo. Eventos como la guerra del Golfo, tendencias sociales, modas, y fenómenos culturales como el pop y las películas de Hollywood son distribuidos a través de redes globales constituyendo una "cultura global popular", como se mencionó anteriormente, la cual hace parte de algo más aglutinante, la "cultura global".

Esta "cultura global" opera a través de la multiplicación de diferentes bienes, servicios, y espectáculos, que apuntan a audiencias específicas. Las industrias mediática y de consumo se hacen cada vez más diferenciadas y segmentan sus clientes y audiencias en más categorías, dando así la impresión de diversificación. En muchos casos, esto implica la apreciación de diferencias minúsculas en moda y estilo como significativas, pero también la proliferación de una cultura y una sociedad más altamente diferenciada en términos de una variedad en expansión permanente y una diversidad de artefactos culturales, bienes y servicios. Sin embargo, persiste la impresión de que la globalización es productora de homogeneidad.

<sup>17</sup> Sobre esta teoría dice Said (1997): "Se cuenta entre las más maliciosas y menos edificantes", ya que ha dado lugar a discusiones sobre la necesidad de mantener separadas las culturas, de defender la civilización occidental, de protegerse de las amenazas del Islam y el confucianismo, etc. Huntington equipara, pues, "seguridad" con "seguridad cultural": "Some Americans have promoted multiculturalism at home, some have promoted universalism abroad, and some have done both. Multiculturalism at home threatens the West; universalism abroad threatens the West and the World. Both deny the uniqueness of Western Culture" (Huntington, 1996).

Como respuesta a todos estos procesos hay una significativa erupción de subculturas de resistencia que han intentado preservar formas específicas de cultura y sociedad en contra de la globalización y la homogeneización (ejemplo, movimientos campesinos y guerrilleros en América Latina, sindicatos, grupos estudiantiles en Europa y Estados Unidos, ambientalistas y una variedad de grupos y movimientos).

Subculturas alternativas de mujeres, homosexuales, minorías étnicas y otros grupos<sup>18</sup> que han resistido la incorporación a la cultura dominante hegemónica (*mainstream*) son visibles en la actualidad en todo el mundo. De hecho, la globalización contribuye a mundializar estos grupos ya que les facilita la comunicación entre sí y con otros, y les da visibilidad<sup>19</sup>.

Los estudios culturales británicos han explorado tanto la cultura hegemónica como las oposicionales desde los años setentas, enfocando su análisis en las articulaciones de clase, raza, género, preferencia sexual, etnicidad, región y nación en su exploración de las configuraciones culturales concretas y sus fenómenos. Más recientemente los estudios culturales han tomado un enfoque global, analizando cómo intervienen las fuerzas transnacionales en situaciones concretas y cómo las mediaciones culturales pueden afectar la influencia de tales configuraciones<sup>20</sup>. La vertiente latinoamericana de los estudios culturales ha hecho también aportes interesantes y originales, especialmente en el campo de los medios y la comunicación, y el ingreso de América Latina a la modernidad<sup>21</sup>.

De hecho, un amplio rango de teóricos ha coincidido en que la proliferación de la diferencia y el cambio a discursos y prácticas más locales define la escena contemporánea y que la teoría y política deberían moverse del nivel global y sus macroteorías frecuentemente totalizantes, y enfocarse en lo local, lo específico, lo particular, lo heterogéneo, al micro-nivel de la experiencia cotidiana. Las teorías asociadas con el posestructuralismo, el posmodernismo, el feminismo y el multiculturalismo se enfocan en la diferencia, la alteridad, la marginalidad, lo personal, lo particular y lo concreto por sobre teorías más generales que apuntan a condiciones más globales o universales.

<sup>18</sup> Chen (1996) llama a estos grupos "colonizados internos", es decir, son sujetos que no han pasado por un proceso de descolonización.

<sup>19</sup> Sólo hay que recordar los *web sites* del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y Sendero Luminoso en el ámbito periférico y otros como Greenpeace y de asociaciones de mujeres, homosexuales y otros grupos minoritarios.

<sup>20</sup> Este movimiento tiene también críticos: "Transnational global cultural studies is in complicity with economic neo-imperialism and the neo-colonial politics of nation-state structures..." (Chen, 1996). El argumento es que la transnacionalización de los estudios culturales se hace sobre el eje del Estado-nación, que implica un ingrediente colonialista, ya que este desarrollo es específico de Occidente y articula así un "nacionalismo inconsciente". De otra parte, refleja también la presión de la globalización de la cultura resultante de la reestructuración capitalista de posguerra fría (Hall).

<sup>21</sup> A este respecto los trabajos más conocidos son los de Jesús Martín-Barbero, Beatriz Sarlo, Néstor García-Cannán y Renato Ortiz, entre otros.



Tales dicotomías expresan contradicciones y tensiones entre fuerzas constitutivas cruciales del presente, y por tanto no debe tomarse un enfoque exclusivo: hay que pensar las relaciones entre lo global y lo local, y observar cómo las fuerzas globales influyen e incluso estructuran situaciones más locales, y cómo las fuerzas y situaciones locales median lo global, moldeándolo hacia diversos fines y condiciones, produciendo así configuraciones únicas, matrices para el pensamiento y la acción en el mundo contemporáneo. En esta forma se puede superar la parcialidad de teorías no dialécticas que fallan en percibir la interacción de lo global y lo local al producir nuevas configuraciones sociales y culturales.

Este debate permea también la política. Algunos afirman que los problemas globales y nacionales requieren soluciones macroestructurales, mientras otros afirman que la esfera propia de la política es lo local y personal. Las teorías posmodernas sobre el poder, por ejemplo, subrayan la manera como el poder habita lo local, lo específico y los microcampos ignorados por las teorías modernas que localizan el poder en centros tales como la economía, el Estado o el patriarcado. La política posmoderna llama a la acción local y específica para intervenir los sitios discursivos de poder que van de la habitación al salón de clases, de la prisión a la institución mental.

La globalización encarna, pues, la posibilidad de nuevos conceptos de ciudadanía global que nos hace responsables y participativos en los problemas y desafíos de la aldea global (Axtmann, 1997). Desde esta perspectiva, debates sobre cuestiones ambientales globales, el desarrollo de la superautopista global de información, y la necesidad de nuevos foros globales para discutir y resolver problemas de guerra y paz, pobreza y desigualdad podrían producir nuevas concepciones de la ciudadanía global y nuevos retos para intelectuales y activistas.

La ciudadanía global y la globalización *per se* podrían promover mayor aceptación de la diversidad, heterogeneidad y la alteridad. También podrían producir nuevas formas de dominación imperialista bajo el disfraz de la universalidad y la globalidad: existe el peligro de que se use para disfrazar la occidentalización o incluso la americanización, tal como hizo la teoría de la modernización, de la cual la globalización, hasta cierto punto, es heredera y continuadora. Pero el renacimiento de la tradición, el etno-nacionalismo, el fundamentalismo religioso y otras formas de resistencia están motivadas al menos parcialmente por un rechazo a la homogeneización y la occidentalización asociada con ciertas formas de globalización.

Otro punto interesante de discusión es aquel donde se preterde identificar ciudadanía con consumo. Desde este punto de vista, el principio de ciudadanía pierde su sustancia, se convierte en un mero atributo del mercado. Pero, por otro lado, abre un espacio: la ciudadanía se ejerce también en el mercado. El mejor ejemplo de esto es el movimiento de consumidores, en donde se exige el cumplimiento de determinados derechos que se contraponen a la eventual arbitrariedad de las empresas (como las CNT constituidas en oligopolios). Por esta vía puede ocurrir una reivindicación política cuya configuración está inserta en el contexto del mercado.

Incluso algunas minorías podrían apropiarse de objetos y signos usados socialmente y articularlos a demandas particulares, expresando una voluntad colectiva diferente a la lógica dominante.

Finalmente, vemos que la globalización es un tema complejo que reta tanto a la teoría como a la práctica. Conceptos binarios de lo global y lo local, lo moderno o lo posmoderno, son sólo una parte de la ecuación. La discusión está lejos de agotarse en muchos niveles.

La globalización es una tendencia, un proceso que se articula en función de las fuerzas históricas, como se ha dicho. Para pensarla hay que reconstruir el objeto de estudio a partir de nuevas exigencias lógicas.

En el terreno práctico, el debate sobre si las soluciones globales o locales son las más apropiadas depende de las condiciones dadas en el contexto específico en cuestión; generalizar es extremadamente riesgoso. No existe una fórmula para la solución de los problemas, pero hay tantos problemas en tantos niveles que hay oportunidades para intervenir en múltiples áreas.

#### IV. CONCLUSIONES

Actuar en el momento presente implica comprender la matriz de fuerzas globales y locales, de dominación y resistencia, y de una condición de rápido cambio y transformación provocado por la reestructuración global del capital y los efectos multidimensionales de las nuevas tecnologías.

Tal es el caso de la globalización. Aunque el proceso está en marcha desde hace siglos, está ligado a la modernidad capitalista, la expansión del sistema capitalista y las relaciones de producción que son aún algunas de las características que definen el momento actual. Sin embargo, hay algunas novedades presentes: la rapidez de la globalización y su compresión espacio-temporal, sus formas simultáneas de comunicación masiva, sus transacciones financieras instantáneas, y un mercado mundial crecientemente integrado. Las nuevas tecnologías están cambiando la naturaleza del trabajo, creando nuevas formas de espacimiento (cibespacio, realidad virtual, etc.). El capital está produciendo una nueva tecnocultura, y todo desde la cultura, la política y la economía hasta la vida cotidiana está cambiando.

A pesar de estas novedades, no se puede postular una ruptura total. Las relaciones capitalistas de producción estructuran aún la mayoría de los órdenes sociales y la hegemonía del capital es todavía la fuerza estructurante de la mayoría de las dimensiones de la vida social. La innovación y el cambio han sido parte de la modernidad durante siglos, así como el desarrollo tecnológico y la expansión. Sin embargo, estos fenómenos, ligados a la globalización en su



etapa actual, han creado suficientes novedades para que se requiera repensar la teoría social como respuesta a los nuevos desarrollos de la sociedad y la cultura.

En suma, las etapas históricas no inician y caen en momentos cronológicos precisos. La situación actual se ha equiparado de alguna forma con el Renacimiento, el cual constituyó un largo período de transición entre el fin de las sociedades premodernas y la emergencia de las modernas.

Empero, el momento actual parece ser más bien una reestructuración del capitalismo con consecuencias globales y en varios niveles. Sin embargo, es un momento de cambio que requiere aprehender las conexiones con el pasado así como las novedades del presente y el futuro. Es por esta razón que las tendencias teóricas que tienden a presentar una oposición de conceptos (homogeneización/diversificación, local/global, por ejemplo) no tienen la capacidad de explicar los procesos actuales en su complejidad.

Entonces, es importante capturar tanto las continuidades como las discontinuidades del proceso para tener sentido de nuestra posición actual. Adicionalmente, hay en esta época una multitud de espacios para la acción.

De otra parte, muchos temas han perdido su preponderancia como objetos analíticos, lo cual no quiere decir que hayan perdido validez. Conceptos como Estado-nación, imperialismo cultural e identidad nacional se han hecho restringidos; explican fenómenos parciales. La lógica de la globalización requiere la construcción de unos conceptos más amplios y con otro valor explicativo. Así, la globalización se convierte en el espacio privilegiado para repensar las ciencias sociales e incluso la tradición intelectual, como se dijo anteriormente.

Desde ese punto de vista, los intelectuales del llamado "Tercer Mundo" tienen ante sí un horizonte lleno de posibilidades: una tradición por construir, tomando en cuenta la multitud de niveles a los que actúa la globalización y el espacio "local" desde donde se habla y se actúa, pero sin perder de vista la perspectiva global.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Albrow, M. *The global age*, California, Stanford University Press, 1997.
- Bakhtin M. M. *The Dialogic Imagination*, Texas, University of Texas Press, 1981.
- Beaud, M. *Histoire du capitalisme, De 1500 à nos jours*, Editions du Seuil, 1990.

Botero Uribe, D. "¿Es posible acordar en el discurso la identidad de América Latina?", *Politeia* N° 20, Bogotá, 1997.

Chen, H. K. "Not yet the postcolonial era: the (super) nation-state and transnationalism of cultural studies: response to Ang and Stratton", *Cultural Studies* (10) 1, Routledge, 1996.

Featherstone, M. *Global culture. Nationalism, globalization and modernity*, Londres, Sage, 1990.

Fukuyama, F. *The end of history and the last man*, Londres, Perguin, 1992.

Garay, L. J. *Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad?*, Bogotá, TM, Colciencias.

García-Canciani, N. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 1995.

Giddens, A. *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza, 1993.

Hall, S. "The local and the global: globalization and ethnicity", en King, A. (Ed.). *Culture, globalization and the world system*, Londres, Macmillan, 1991.

Harvey, D. *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of social change*, Oxford, Basil Blackwell, 1989.

Hirst P. & G. Thompson. *Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance*, Cambridge, Polity Press.

Hopenhayn, M. *Vida insular: en la aldea global. Paradojas en curso*, N° 20, Bogotá, 1998.

Huntington, S. *The clash of civilizations and the remaking of the world order*, Nueva York, Simon & Schuster, 1996.

Jameson, F. *Postmodernism or the cultural logic of late capitalism*, Londres, Verso, 1991.

Johnson Odum, C. "Common Themes, Different Contexts: Third World Women and Feminism", en Mohanty, Russo, Torres (Eds). *Third World Women and the Politics of Feminism*, Bloomington & Indianapolis, Indiana UP, 1991.

Kellner, D. "Globalization and the postmodern turn", mimeo.

Max-Neef, M. "Economy, humanism and neoliberalism", en Fais Borda (Comp.). *People's participation, challenges ahead*, Bogotá, Colciencias, IEPRI, TM, 1998.



Mohanty, C. T. "Introduction" y "Under Western Eyes", en Mohanty, Russo, Torres (Eds.), *Third World Women and the Politics of Feminism*, Indiana UP, Bloomington & Indianapolis, 1991.

Morley, D. "The end of what? Postmodernism, imperialism, history and the West". *Difference Engine* 1. Mimeo.

Ortiz, R. *Otro territorio*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1998.

Said, Eduardo. "Cultura, identidad e historia", en *Letra Internacional* N° 48, Madrid, 1997.

Said, Eduardo. *Orientalism*, Nueva York, Vintage, 1979.

Said, Eduardo. *Culture and imperialism*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1983.

Sangari, K. "The Politics of the Possible.", en Mohamed, A. J y D. Lloyd (Eds.), *The Nature and Context of Minority Discourse*, New York, Oxford UP, 1990.

Spivak, G. C. *The Spivak Reader*, D. Landry y G. MacLean (Eds), Londres, Routledge, 1996.

Warnier, J. P. *La mondialisation de la culture*. Paris, Ed. La Découverte, 1999.

Waters, M. *Globalization*. Londres, Routledge.



## Los intangibles de la negociación

### Investigadora:

**Patti Londoño Jaramillo**

Profesora de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
e Investigadora del Centro de Investigaciones  
y Proyectos Especiales-CIPE  
de la Universidad Externado de Colombia.

Me agradezco con María Francisca Arias por  
compartir su experiencia negociadora y comentarios  
del borrador. Con Andelfo García, Diana Cure y  
Alfonso Soria por sus comentarios y lectura de borradores.



CIPE  
Centro de Investigaciones  
y Proyectos Especiales

*En política lo que importa son los intangibles*  
Felipe González

La negociación, la mediación y la facilitación son procesos de interacción. De ahí que los intangibles se conviertan en elementos fundamentales en dichos procesos. Por lo tanto, no existen fórmulas o verdades absolutas para definirlos, describirlos y explicarlos. Sin embargo, diferentes enfoques abordan métodos y comportamientos efectivos, eficientes y productivos para el manejo de los conflictos y la diplomacia a través del diálogo directo o indirecto entre actores nacionales o internacionales<sup>2</sup>. En este ensayo los intangibles –aquello que no se deja definir, entender o formular con facilidad, que es impalpable e incorpóreo– se convierten en el centro de la problemática de interacción durante las diferentes mecánicas de solución de conflictos.

Estos son los asuntos no sustanciales que se derivan de las características psicológicas de los actores y de las condiciones y percepciones culturales e históricas. Pueden ser de origen psico-sociológico, cultural o axiológico<sup>3</sup>. Los primeros hacen referencia al ego, la necesidad de seguridad y reconocimiento, preferencias, temores y desconfianza, preservación propia, autoestima o manejo de emociones y de la comunicación y relación interpersonales. Los intangibles culturales obedecen a creencias, tradiciones, religión o prejuicios. Los axiológicos

<sup>2</sup> En la bibliografía general aparecen diferentes referencias sobre negociación que plantean diferentes enfoques y contribuciones de estudiosos de este tema. Mi reflexión sobre el tema ha sido enriquecida por mi participación en los Talleres de Negociación de los Profesores Fisher y Patton en la Universidad de Harvard en junio de 1996, en el Seminario sobre Paz y Solución de Conflictos en la Universidad de Uppsala, Suecia en abril y mayo de 1994 y en la Conferencia sobre Construcción de la Paz como Prevención en la Universidad de Stanford en octubre de 1996.

<sup>3</sup> La contribución de Darvín Ocampo, estudiante de la Facultad en estas clasificaciones fue fundamental.



se relacionan con las reglas morales, normas y patrones, códigos y valores. Cada negociador está influenciado, en mayor o menor grado, por estos intangibles. Nadie es ajeno y puede librarse de ellos por más racional y sistematizado que pretenda ser.

En este ensayo se entiende la negociación, la mediación y la facilitación como ejercicios afines y complementarios. Aunque algunos de sus métodos se diferencian y aplican en contextos diferentes, la esencia de las tres es la misma. Implica una interacción entre individuos y grupos para defender intereses y resolver situaciones de conflicto violento o no. El interés primordial es observar la problemática durante la interacción misma y que los intangibles sean intercambiados de manera consciente e inconsciente. Estos son más cercanos a las relaciones individuo-sociedad y la generación de efectos recíprocos.

Esta propuesta considera que los aspectos de comportamiento son tan importantes como el método y los procedimientos de todo ejercicio de interacción y que ser conscientes de esta interrelación es fundamental para el logro de metas y objetivos a largo plazo. En este sentido, y puesto que el tema central son los intangibles que se presentan en estos tipos de interacción, no se realiza una diferenciación teórica entre las tres formas de solución de conflictos mencionados.

La influencia de la filosofía y pensamiento orientales en Occidente ha recuperado la importancia para el individuo, de desarrollar diferentes capacidades que van más allá de las tradicionales entendidas dentro del marco de la racionalidad, eficiencia y efectividad netamente objetivas. Observar, valorar el silencio; actuar con mesura, paciencia y perseverancia; aceptar la condicionalidad del cambio en toda situación y relación; reconocer la importancia del presente como tiempo único de acción óptima, son cada vez más familiares en los textos de negociación, mediación o facilitación estudiados. Es interesante analizar de qué manera un individuo es afectado según la sociedad a la que pertenezca y al tipo de socialización adquirido.

Los procedimientos y técnicas acompañados del comportamiento de cada actor individual y del desarrollo de las relaciones de grupo son fundamentales para lograr acuerdos duraderos que se puedan llevar a la práctica. La dinámica de solución de un conflicto armado, como el colombiano, que durante décadas ha tenido un manejo intransigente e intolerante, necesita tanto de lo uno como de lo otro. Un enfoque más integral del proceso, que tome en cuenta aspectos de la razón y la emoción, facilita la interacción humana necesaria para su solución y el logro de resultados con repercusiones individuales y colectivas.

En los albores del siglo XXI, las relaciones económicas y políticas internacionales toman nuevos rumbos y el entendimiento del desempeño individual en la actividad negociadora, mediadora o facilitadora se enriquece con una nueva manera de concebir el desarrollo personal, de grupo y de la sociedad. De un modelo con énfasis colectivo, el sistema se mueve, aunque casi de

manera imperceptible, hacia uno donde la potencialidad del grupo se mide en sus individuos diferenciados y en su capacidad de ser agentes eficientes de un todo que busca su sincronización<sup>4</sup>.

La tendencia hacia la regionalización e interdependencia de bloques políticos y económicos plantea la necesidad de depender de un grupo. La multilateralidad que se manifiesta en las Naciones Unidas es un ejemplo más de la interdependencia e interacción entre países, pueblos e individuos de diferentes contextos políticos, económicos, sociales, históricos, culturales o religiosos. En ese sentido, el esfuerzo de convivencia es aún mayor.

Puesto que la paz en su sentido más completo y positivo, es decir, un espacio de cooperación y solidaridad con el desarrollo equitativo de todos los individuos en una sociedad<sup>5</sup>, es una utopía y una realidad por construir, los dirigentes y actores políticos tienen el mandato de manejar sus diferencias a través del diálogo y la negociación para crear sociedades donde la paz y la prosperidad tengan una oportunidad. Este es uno de los principales retos para Colombia en su proceso de paz, así como lo ha sido para sociedades como la irlandesa, africana, asiática o centroamericana<sup>6</sup>. La construcción de la paz en este sentido amplio implica un proceso demorado que requiere de elementos que superen las simples técnicas de la negociación.

El término conflicto se refiere a una condición en la cual un grupo identificable de seres humanos, de origen tribal, étnico, lingüístico, cultural, religioso, socioeconómico, político o de otro tipo, se compromete en una oposición consciente frente a uno o más grupos humanos identificables, porque estos grupos buscan lo que parecen ser metas incompatibles<sup>7</sup>.

Un conflicto en el contexto de la confrontación armada o del proceso de negociación es generado por causas internas y externas, de igual relevancia. Las causas externas las presenta el entorno y la manera como cada individuo se relaciona con él. Las internas nacen del comportamiento individual y colectivo y de la forma como cada actor lo controle en el momento de una negociación o en el manejo de un problema.

Las manifestaciones del conflicto no son por excelencia armadas o de violencia física. Pueden darse en el plano del debate ideológico pacífico, característico de las sociedades democráticas de Europa o Estados Unidos. Es cierto que tiende a manifestarse con agresividad, física o verbal, en más oportunidades de las que la razón y el corazón desearían.

<sup>4</sup> Los libros de "Get it done" de Fisher et. al. (22) y Fasiska (16) son ilustrativos.

<sup>5</sup> La definición de paz está inspirada en el legado de Galtung.

<sup>6</sup> Brown, M. (8).

<sup>7</sup> Dougherty y Pfaltzgraff (15), p. 195.



El reto para los actores involucrados en un diferendo, con altos grados de violencia, es recurrir a las técnicas de solución de conflictos para lograr una salida pacífica que convenga a los interesados<sup>8</sup>. Este proceso debe estar complementado con un esfuerzo de reconciliación sincero y definitivo. Las negociaciones que se inician entre el gobierno y los grupos guerrilleros de Colombia; el enfrentamiento entre los tigres tamiles y el gobierno de Sri Lanka; la disputa entre la India y Pakistán en Jammu-Cachemira; o la guerra endémica entre talibanes, hazaras, uzbekos, tayikos, shitas y sunitas en Afganistán, tienen este reto histórico. El caso de la democratización sudafricana y la superación del *apartheid* son, por el contrario, ejemplos de éxito y de cómo voluntades decididas logran superar obstáculos y salir del círculo vicioso del conflicto, aunque queden heridas profundas por sanar<sup>9</sup>.

### 1. EN TEORÍA

Negociación puede definirse como la interacción de actores para conciliar intereses divergentes y en ocasiones opuestos a través de un método conocido y aceptado y una dinámica precisa.<sup>10</sup> También implica un intercambio de opiniones, ideas y percepciones, el manejo de prejuicios, ideas preconcebidas, comportamiento y personalidad de los actores. Significa interactuar, comunicar, intercambiar ideas bajo el respeto de reglas básicas de procedimiento, aspectos de fondo, forma y conducta.

Otros como Maubert<sup>11</sup> opinan que “la negociación es un acto histórico; es decir, un acto no reproducible. Cada negociación es única por sí misma y cada negociador la aborda con su propia personalidad, igualmente única. Intervienen en ella, aspectos imponderables como la confianza recíproca. Un acuerdo es un acto de fe y comporta un riesgo sobre el futuro”. Esta definición sintetiza en pocas palabras el debate de este ensayo.

Un negociador eficiente conoce las reglas, métodos y comportamiento efectivos necesarios para hacer parte de un proceso complejo y desconocido como lo es la negociación. Negociar implica un proceso de cambio continuo. Los actores, las circunstancias, los ambientes se transforman de manera constante. Nunca un escenario es similar al otro. Negociadores como los de las Naciones Unidas están familiarizados con esta realidad, y para manejar las crisis del sistema internacional deben adaptarse a ella.

<sup>8</sup> Es preciso anotar que autores en el tema de la mediación como Stephen Stedman en Brown M. (8) cuestionan el hecho de “endiosar” estas técnicas y convertirlas en la fórmula obligada para manejar todo conflicto o controversia.

<sup>9</sup> El libro de Orlson y Stedman (40) se concentra en la solución de conflictos en el África austral.

<sup>10</sup> Esta definición aparece en los diferentes y numerosos escritos de Roger Fisher que aparecen en la bibliografía general de este ensayo.

<sup>11</sup> Maubert (34), p. 6.

Los representantes especiales del secretario general, por ejemplo, deben hacer frente a interlocutores enfrascados en el conflicto y la intolerancia, y deben aplicar el don de la paciencia y la perseverancia para llevar a cabo su misión en el tiempo, sin una seguridad de resultados positivos y constructivos en el corto y mediano plazos. Una ilustración fue el trabajo del subsecretario general Diego Cordovez durante el período de Javier Pérez de Cuéllar, en los años ochentas, el cual implicó un desgaste que resultó ser infructuoso para resolver la guerra endémica de Afganistán<sup>12</sup>.

Aunque se negocia todos los días, con cada interacción e intercambio el arte de negociar no es una cualidad innata al ser humano. Las técnicas para desarrollar comportamientos constructivos encaminados hacia una acción concreta se adquieren mediante el estudio, la observación y la práctica. Algunos negociadores, mediadores o facilitadores tienen una habilidad natural para interactuar que les facilita el manejo de técnicas y comportamientos efectivos. Sin embargo, éstos y el control de los intangibles del actor involucrado se pueden adquirir<sup>13</sup>.

Para que las partes en un conflicto o disputa reconozcan la necesidad de buscar un acercamiento más creativo y constructivo deben, en ocasiones, extinguir todas las demás vías de interacción, entre ellas la violenta armada. En el contexto de la paz en Colombia o en procesos similares iniciados, por empezar o conducidos en otras partes del mundo –Centroamérica, Irlanda del Norte o Sri Lanka–, los diálogos de paz pueden obedecer a un desgaste del conflicto armado o a la existencia de condiciones internas y externas que faciliten y promuevan un acercamiento directo o indirecto. En esto se mide el grado de maduración del conflicto y de las partes para estar dispuestas a conciliar y eliminar las fuentes de confrontación.

Es difícil que una negociación que excluya los intereses y objetivos de alguna o algunas de las partes produzca algún resultado. De realizarse, terminan con fórmulas impuestas y defectuosas de aplicación dudosa o nula<sup>14</sup>. Por lo tanto, el uso de la fuerza, amenaza, manipulación, chantaje y otras técnicas deficientes, aunque se estén efectivas en el corto plazo, no son buenos consejeros para solucionar conflictos, tal como se observa en el conflicto de Kosovo. Los ataques aéreos contra los serbios para obligar la firma de un acuerdo forjado por europeos y norteamericanos no crearon condiciones propicias para que las partes en conflicto ingenien una fórmula pacífica de convivencia de largo plazo.

Los procesos de mediación y negociación entre palestinos e israelíes o entre republicanos y unionistas en Irlanda del Norte hacen reflexionar sobre la importancia del contacto directo

<sup>12</sup> Intiaz H. Bokhari en Zartman (55), capítulo 10, pp. 231-264.

<sup>13</sup> Los numerosos talleres de entrenamiento en estas técnicas demuestran que la capacitación en negociación, mediación o facilitación es posible.

<sup>14</sup> Este es un aspecto resaltado especialmente en los talleres de Harvard y los libros de Fisher.



entre las partes y de catarsis para tener una mayor seguridad sobre la aplicación de los acuerdos que se consigan en procesos de paz y reconciliación. Con frecuencia, la aplicación de los acuerdos fracasa por la lejanía, la falta de confianza, el temor y el resentimiento que existen entre los actores directos del conflicto. La comunidad internacional y los miembros que pueden ejercer presión (hoy por hoy Estados Unidos y el Reino Unido), al no distanciarse de los procesos y dejar que las partes involucradas se responsabilicen de su destino común, tienden a prolongar conflictos en el tiempo, gracias a su concentración en soluciones rápidas y políticamente justificables ante sus electores y fines de política exterior y ordenamiento mundial.

De manera complementaria, cuando el mediador tiene intereses particulares en la solución del conflicto, por ser potencia mundial, regional o subregional, por entenderse como emisario de una potencia, o porque el mediador, como individuo, tiene un interés específico, es probable que el resultado de los acuerdos respete la lógica anterior. Las deficiencias e insuficiencias en el manejo de intangibles en los conflictos y sus modalidades de solución parecen más una constante que una excepción.

Más aún, los acuerdos de Dayton de 1995 sobre Bosnia-Herzegovina y la vulnerabilidad de la paz en este país o en el Medio Oriente, los Acuerdos de Madrid, Oslo y Wye Mills (Maryland) y su incumplimiento en el conflicto palestino, ilustran la necesidad de lograr acuerdos con los cuales todas las partes interesadas se sientan, de manera real, comprometidas<sup>15</sup>.

El caso de la UNSCOM<sup>16</sup> en Iraq y el papel de su director Richard Butler de Australia y sus difíciles y conflictivas relaciones con el gobierno iraquí por su manejo de la crisis<sup>17</sup>; el intento de mediación de Rajiv Gandhi en el conflicto tamil en Sri Lanka o el papel del Reino Unido, anterior al gobierno de Tony Blair, en el conflicto de Irlanda del Norte; el papel de Sudáfrica en la independencia de Namibia o las relaciones del gobierno del Partido Nacional con Mozambique y Angola durante los años ochentas y principios de los noventas, demuestran que la presencia de intereses particulares externos no contribuye de manera positiva a establecer o consolidar la paz. Así mismo, la intervención del ECOWAS<sup>18</sup> en Liberia o Sierra Leone y el papel de Nigeria complicaron aún más el conflicto de fracciones políticas en estos países africanos. Los intereses de los miembros del ECOWAS impidieron a la Organización actuar como mediador imparcial<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Los diferentes casos expuestos en la Conferencia de Stanford (cita 2) intentaron dar una aproximación a este tema.

<sup>16</sup> UNSCOM-United Nations Special Commission.

<sup>17</sup> En un trabajo ulterior sería interesante analizar la eficiencia de negociadores con similares habilidades técnicas pero con diferentes antecedentes sociales y culturales y su efecto en los resultados. Se podrían comparar los desempeños de Butler y Dhanapala, por ejemplo, ambos involucrados en el sistema de verificación de la ONU sobre el desarme de Iraq.

<sup>18</sup> ECOWAS-Economic Community of West African States.

<sup>19</sup> Este caso se trató en la Conferencia de Stanford.

Por el contrario, la negociación amplia, transparente, metódica que permita a las partes encontrarse y exponer sus ideas, intereses, objetivos, alternativas y resultados deseados se convierte en mejor aliado para la solución de conflictos a largo plazo. En estos casos no hay que olvidar que el odio y el resentimiento también hacen presencia. Lo valioso de estos procesos es el esfuerzo de los actores por conciliar, coexistir y superar décadas de enfrentamiento armado. Los casos de Líbano, Mozambique o Sudáfrica, El Salvador y Guatemala, y la aplicación en el tiempo de los acuerdos alcanzados entre actores en conflicto demuestran cómo este procedimiento es más efectivo en el largo plazo.

La negociación toma tiempo y es un proceso exigente que puede llegar a ser tedioso. Sin embargo, es uno de los métodos más constructivos para crear puentes entre las partes, permitir la exposición de posiciones y el desarrollo de una relación de trabajo que permita superar obstáculos y problemas.

Un ambiente de negociación efectivo, donde las partes desarrollen la confianza y se comprometan con el proceso, facilita la consolidación de vínculos, aclara prejuicios y sienta las bases para una futura reconciliación, en especial cuando los actores intentan dejar atrás varias décadas de confrontación armada, desconfianza y resentimiento. Aunque no en todas las facetas de las negociaciones, los acuerdos entre el Frente de Liberación de Mozambique (FRELMO) en el gobierno y la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO) en la oposición lograron superar el círculo de confrontación y guerra que imperó en el país durante más de dos décadas. En 1994, después de intensos enfrentamientos militares iniciados en 1975, cuando este país se independizó de Portugal, se lograron los acuerdos que han permitido que el gobierno se concentre en la reconstrucción nacional.<sup>20</sup>

Por el contrario, el conflicto recurrente en la antigua Yugoslavia está marcado por la falta de confianza entre todas las partes. Pocos apuestan por la solidez de la paz en Bosnia-Herzegovina sin la presencia de las fuerzas de la OTAN, pues entre serbios, croatas y bosnios no se ha consolidado el espíritu de identidad y solidaridad nacional, y es probable que jamás se logre. Los gobiernos de las antiguas repúblicas yugoslavas y algunos miembros de la comunidad internacional no confían en la palabra de Milosevic y de los serbios.

Los acuerdos que intentan solucionar crisis como la de Bosnia o Kosovo no son diplomáticos por excelencia. La amenaza o el uso de la fuerza los respaldan, proveniente ésta de la ONU, la OTAN o la OSCE<sup>21</sup>, debido a la desconfianza de su cumplimiento o rechazo de una paz impuesta por terceros, que ofende al gran nacionalismo serbio. Se reitera que la efectividad de los ataques no está asegurada para crear un contexto donde sea posible un arreglo negociado y duradero.

<sup>20</sup> Ibrahim Msabaha en Zartman (55), p. 204.

<sup>21</sup> OTAN-Organización del Tratado del Atlántico Norte y la OSCE-La Organización para la Seguridad y Cooperación Económica.



La reciente crisis de Bosnia-Herzegovina experimentó este juego de mentiras con la comunidad internacional, y ahora el conflicto en la provincia de Kosovo entre la mayoría albanesa y la minoría serbia es una demostración más. A pesar de los acuerdos de Richard Holbrooke, enviado especial de Estados Unidos, con Milosevic, y los diferentes esfuerzos, la OTAN hizo uso de la fuerza y los 2000 verificadores de la OSCE no fueron exitosos en su misión de asegurar el regreso de los albaneses desplazados para impedir la acción de la policía o paramilitares serbios<sup>22</sup>.

Negociar no significa evadir el conflicto. Significa, más bien, hacerle frente, entenderlo, explicarlo y manejarlo con eficiencia para cumplir intereses, superar posiciones inflexibles y generar opciones de acuerdo que permitan satisfacer necesidades. La negociación requiere de una actitud de cooperación más que de confrontación. Aunque cada negociador trata de consolidar sus intereses es vital entender los del otro y buscar formas para conciliarlos<sup>23</sup>.

Un ejemplo de ello lo brinda el secretario de estado del presidente George Bush, James Baker III<sup>24</sup>, quien atribuye una especial importancia a la cooperación y a la relación de trabajo con sus homólogos. En sus recuentos sobre la crisis de Tiananmen con China, el hecho de que el presidente Bush haya sido embajador ante el gobierno chino, sus buenas relaciones y respeto mutuo permitieron expresar el rechazo de Estados Unidos por los actos de la Plaza y mantener sus intereses en este coloso asiático.

Aunque se reconoce que existen diferencias entre los negociadores, que pueden ser de carácter cultural, religioso, lingüístico, social, político o de nacionalidad, algunas reglas básicas pueden cumplirse para que actores con antecedentes diversos e intereses confrontados llevar a cabo un proceso de negociación eficiente y efectivo<sup>25</sup>. Sin embargo, una exploración importante consiste en determinar hasta qué punto estas particularidades intangibles superan la capacitación técnica de los actores.

Si bien en el viaje de Baker por las antiguas Repúblicas Soviéticas del Asia Central en 1992 no se negociaron acuerdos específicos, Estados Unidos se familiarizó con los retos culturales, políticos y económicos para tratar con estos países<sup>26</sup>. Este tipo de acercamiento facilita futuros contactos si se saben respetar las particularidades de cada nación y cada interlocutor. Los

<sup>22</sup> Los medios de comunicación y los analistas internacionales han cubierto y comentado la crisis de Kosovo de manera extensa. Para detalles sobre ésta ver otros artículos de esta obra.

<sup>23</sup> El libro de William Ury (51) se concentra en esta problemática.

<sup>24</sup> Baker III (3) cap. título 7, pp. 97-114.

<sup>25</sup> Aunque en algunos análisis se considera fundamental el tema cultural, Fisher lo relativiza en la explicación de su método. Consultar sus libros citados en la bibliografía.

<sup>26</sup> Baker III (3) cap. título 32.

diferentes esfuerzos por "romper el hielo" están en el centro del manejo de intangibles en los procesos de negociación, mediación o facilitación.

## II. LOS INTANGIBLES

En el manejo de la diplomacia internacional o en la solución de conflictos es importante conocer las técnicas de negociación, mediación o facilitación. Entender el método, lo que sucede y lo que se puede alcanzar si se dominan aspectos básicos como la preparación integral sobre el tema tratado. Sin embargo, existen intangibles que nublan el desempeño de los negociadores, a menos que se reconozca su importancia. Uno de éstos es el manejo efectivo o defectuoso de emociones, pasiones, prejuicios y resentimientos.

El estudio tradicional de las relaciones internacionales se ha ocupado poco del comportamiento del individuo y de una nación, y de cómo una conducta determinada afecta su historia. Más recientemente los casos de Milosevic o de Pinochet revelan una realidad distinta con la aparición de nuevas variables en el marco analítico, en especial aquella del comportamiento individual. Es así como en los últimos años los teóricos han involucrado variables menos racionales en modelos creados para comprender los hechos históricos, incluyendo al individuo y en especial a su conducta aislada y en medio de un grupo<sup>27</sup>. Estos estudios deben vincularse con la negociación, pues es una actividad realizada por el individuo en sus momentos más vulnerables, de mayor poder y riesgo donde su control propio determina, entre otros, el resultado y el cumplimiento del interés perseguido<sup>28</sup>.

En un proceso de paz la reconciliación elemental que permita su inicio depende del reconocimiento del estado de ansiedad y resentimiento de las partes, tras décadas de confrontación armada y de ausencia de contacto directo. De nuevo, los casos de Irlanda del Norte, Guatemala, Sudáfrica o Colombia deben aceptar la influencia de los intangibles en los métodos de solución de conflicto.

Los conflictos del Medio Oriente –Palestina-Israel y Países Árabes-Israel– son un ejemplo de la complejidad de factores, intereses y calidad de la relación, que interviene e impiden progresar hacia acuerdos que comprometan a las partes. De acuerdo con la lógica y con la razón, el conflicto del Medio Oriente debería tener una solución equitativa y aceptable para todos, en la cual unos quedaran con tierra e independencia y otros con seguridad, paz y reconocimiento de su existencia. ¿Por qué no ha sido posible crear las condiciones para la paz?

<sup>27</sup> Contribuciones como la de Brown, R. (9) u O'Connor (99) son importantes en los procesos de grupo.

<sup>28</sup> Es interesante ver cómo la escuela de negociación de Harvard ha profundizado en los intangibles e imponderables de las negociaciones al reconocer que el individuo no es sólo razón. La psicología social y la antropología cultural contribuyen de manera importante en este desarrollo.



Es probable que factores como el odio, el miedo, el resentimiento, la humillación, el orgullo nacional, la costumbre de vivir confrontados, la intolerancia o la falta de confianza hayan intervenido con mayor eficiencia en alejar a las partes que lo que han logrado los actores locales, regionales e internacionales en acercarlas para dirimir sus diferencias y buscar soluciones a largo plazo que incluyan los intereses de todos.

Las declaraciones a la prensa de israelíes y palestinos tras los acuerdos de Wye Mills en octubre de 1998 se centraron de manera especial y sorprendente en los avances realizados por ambas partes en el desarrollo de la confianza alcanzada durante los diez días de intensas negociaciones. Sin embargo, en este contexto, aunque los negociadores directos han avanzado en este aspecto, los pueblos respectivos muestran temor y desconfianza frente a la posibilidad de acuerdos que limiten sus intereses y de manera extrema su supervivencia, tal y como se observó en las manifestaciones en Israel y en el territorio palestino y en las dificultades de los gobiernos para dar cumplimiento a cada uno de los acuerdos. Con los avances entre Barak y Arafat en los temas territoriales, con la creación de la vía que comunica la Franja de Gaza y Cisjordania de octubre de 1999 o el mayor control palestino sobre su territorio, la esperanza ha vuelto a renacer en este conflicto.

Los conflictos del Medio Oriente, las guerras de Afgharistán o el diferendo de Jammu-Cachemira entre la India y Pakistán, confirman la importancia de intangibles no incluidos en las agendas de solución de conflictos.

La existencia y el manejo de intangibles no justifican culturas de comportamiento desordenado y caótico donde la planificación o planeación del futuro no hace parte de los valores rectores y tienden a caer en el círculo decadente de la improvisación. Estas sociedades manejan la improvisación como una virtud, producto de la creatividad y rapidez mental de los actores. Este es un aspecto relevante para comparar sociedades en desarrollo y avanzadas en cuanto a su manejo de crisis y sistema de organización.

Si bien, en algunos casos, la improvisación saca de apuros, de ninguna manera resuelve problemas tan serios y delicados como la finalización de un conflicto armado. La cultura de la planeación al detalle debe desarrollarse y seguirse, lo cual no excluye que permita la consideración de ajustes cuando sean necesarios. La organización mental de los actores y la metodología del proceso debe estar acompañada de flexibilidad y capacidad de adaptación, necesarias para gerenciar procesos de paz.

Ser flexible es diferente a ser experto en la improvisación. Un ejemplo es la indecisión por parte de la ONU y de la SADC<sup>29</sup> sobre el tratamiento del conflicto de la República Democrática

<sup>29</sup> Conferencia de Coordinación para el Desarrollo del África Meridional/Southern Africa Development Coordination Conference.

del Congo. Iniciativas aisladas e improvisadas no logran mayor repercusión en la solución del enfrentamiento de las partes en conflicto por el poder.

### III. ACTOR DE PAZ

El actor como tal es la esencia de lo imponderable e intangible que se presenta en una negociación. Sus estados de ánimos, su "química" con los demás interlocutores, sus habilidades y características propias son responsables, en muchas ocasiones, del éxito o fracaso de una interacción particular.

Como complemento del proceso en sí y de interacción general, el individuo que participa debe cumplir con algunas cualidades básicas. El actor de paz debe parecer y ser honesto o imparcial, actuar con diligencia, disponibilidad, confidencialidad, buena fe, justicia y equidad<sup>30</sup>. Debe carecer de intereses particulares de ganancia personal y ser transparente en la información disponible y conocida. Por lo general, el actor y los grupos demuestran credibilidad y legitimidad al asegurar la seriedad y transparencia de los procedimientos.

Asimismo, la personalidad, el carácter, el mundo emocional, la capacidad para actuar en grupo, la exposición de los intereses generales y partidistas, percepciones, conocimiento, ideas y recursos del actor, facilitan un encuentro o crean obstáculos insuperables<sup>31</sup>. Una pregunta relevante para desarrollar consistiría en saber si algunas sociedades capacitan mejor a sus individuos en estas técnicas y habilidades, sin por ello excluir que las características personales pueden superar deficiencias producidas por un tipo de socialización específico.

Puesto que la negociación es una interacción entre individuos, el actor que participa debe contar con una serie de características y habilidades básicas para desempeñarse con eficiencia y efectividad. En principio, el actor de paz es un individuo con amplio conocimiento sobre el tema en cuestión; con reputación y renombre nacional y, ojala, internacional; que tenga el consenso del grupo y las partes involucradas; con capacidad para decidir; con experiencia previa en procesos de paz, negociación, mediación o facilitación; con habilidad para ser objetivo e imparcial; y con un manejo eficiente de sus emociones, de la comunicación y de las relaciones de trabajo con sus interlocutores.

Las condiciones personales de preparación y método son fundamentales. Sin embargo, la práctica y el contacto con la realidad y la complejidad de un proceso crean dificultades inesperadas a lo largo del camino que hacen necesario el desarrollo de otras habilidades que permitan adaptarse al cambio y ser creativos para avanzar en la tarea encomendada.

<sup>30</sup> Bercovitch (2), pp. 39-54.

<sup>31</sup> Fergus (25), p. 565.



Estas dificultades van más allá de los aspectos técnicos y se ubican en el ámbito de las relaciones interpersonales, del manejo del proceso en sí y de otra serie de intangibles. Aunque ser consciente de éstos no supera los obstáculos, sí facilita el desempeño del actor comprometido. En la misión de Kofi Annan en febrero y marzo de 1998 en Iraq se probó la importancia de estos aspectos para el manejo de conflictos y estados de confrontación más emocionales que racionales.

Las características personales de cada negociador y la necesidad de tener reglas claras, conocidas y respetadas dentro de un método concertado y acordado facilitan la administración de un proceso de paz. Establecer las reglas de juego *a priori* crea confianza y seguridad y se convierte en un requisito esencial para manejar el debate y lograr el cumplimiento de la agenda, a través de los momentos difíciles de mayor confrontación o desilusión y desencanto con el proceso<sup>32</sup>.

En el conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador, aunque tuvo períodos de estancamiento, la existencia del grupo de garantes –Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos–, al cual las partes podían recurrir, mantuvo la puerta del diálogo abierta hasta alcanzar la firma del Acuerdo de Paz del 26 de octubre de 1998 en Brasilia, que dividió territorio y soberanía de manera equitativa.

Los procesos de paz no son lineales, son más bien oscilantes o circulares. Puede haber recesos y estancamientos. Sin embargo, mientras haya claridad sobre el método y los integrantes se sientan seguros con él, la viabilidad de la acción iniciada es mayor. Al haber claridad sobre las reglas de juego y la metodología de trabajo, los actores pueden fijar su atención y concentración en la agenda y los debates sustanciales. Las negociaciones multilaterales del sistema de las Naciones Unidas cumplen estos requisitos. Cada proceso de paz pasa por las diferentes facetas de desconfianza, desencanto, recuperación del optimismo, restablecimiento de la confianza hasta construir, poco a poco, los fundamentos de compromisos aplicables en el largo plazo.

La experiencia y el conocimiento sobre procesos de paz en sus diferentes formas, negociación, mediación o facilitación, permiten al actor manejar situaciones difíciles, bloqueos temáticos, hostilidad entre las partes en conflicto y comportamientos agresivos que pueden presentarse durante las diferentes fases del proceso. Los actores no tienen el poder de cambiar las realidades objetivas del conflicto, pero sí pueden cambiar las percepciones sobre éste y sobre las partes involucradas para facilitar el compromiso sobre procedimientos, fórmulas o acuerdos deseados. El papel de los secretarios generales de la ONU está marcado por esta realidad. Algunos, como Javier Pérez de Cuéllar del Perú o Kofi Annan de Ghana reconocieron las limitaciones

<sup>32</sup> Gran parte de la literatura consultada sobre negociación y mediación coinciden en este tema.

del sistema y las han manejado con mayores resultados para la Organización y la comunidad internacional<sup>33</sup>.

Compromiso, transparencia, veracidad, equidad, igualdad y libertad son esenciales cuando se busca crear un ambiente de confianza que favorezca el inicio y desarrollo de un proceso de paz. En este contexto, las habilidades y cualidades de los actores, es decir, la preparación, conocimiento y manejo de intangibles, producen, en conjunto, una sensación de oportunidad para ingresar a un tema que presenta dificultades para los integrantes del proceso. Esta sensación de oportunidad se da cuando los actores están seguros sobre lo que hacen, y pueden confiar en sus compañeros y en la otra parte<sup>34</sup>. No está claro que esta condición exista aun en el caso de los negociadores colombianos, tanto del lado del gobierno como de la insurgencia.

Los expertos hablan de un “momento maduro” para iniciar conversaciones. Este momento es específico a cada proceso y obedece a una dinámica particular por lo tanto, no hay fórmulas generales aplicables a todos los casos. En principio, para que este momento llegue, los involucrados en un proceso de paz, deben tener motivaciones comunes para permanecer durante su desarrollo y buscar resultados concretos.

Los integrantes deben sentir que su participación en el proceso constituye una búsqueda más de satisfacer necesidades propias y eventualmente generales. En esta búsqueda existe una interdependencia que motiva a la cooperación, aunque no de manera obligatoria. Actitudes como el desapego total o posicionarse en un interés particular no son buenos consejeros en este tipo de procesos. Un justo medio mantiene la objetividad y habilidad para entender lo que sucede. En estos casos la existencia de mediadores o facilitadores contribuye a mantener una perspectiva amplia sobre el asunto tratado. Sin lugar a dudas, la facilitación norteamericana con el senador George Mitchell en el conflicto del Ulster tuvo este papel importante.

Puede ocurrir que los actores utilicen su proyección en un grupo como una herramienta de poder para conseguir algún logro personal o relacionarse en un medio desconocido. La motivación de los actores se asocia con el trabajo en sí o con factores externos que rodean la actividad. Por lo tanto, los actores pueden verse tentados a comportarse de acuerdo con un proyecto individual o de grupo dependiendo de las expectativas sobre los resultados buscados. El papel de Rajiv Gandhi en Sri Lanka estuvo marcado por su interés específico en este conflicto<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Las memorias e informes anuales de los SG ilustran los actos de sus labores. En Bercovitch (5), pp. 75-106, se estudia el papel de los SG en mediación.

<sup>34</sup> Brown, R. (9).

<sup>35</sup> Bercovitch (5).



Aunque este comportamiento puede ser frecuente, no es conveniente durante un proceso que busca alcanzar un bien colectivo. El desfile de personalidades y "vacas sagradas" no asegura la obtención de compromisos finales. La actuación de Richard Butler en Iraq y su aparente deseo de ser la ficha clave del Consejo de Seguridad y en especial de Estados Unidos, para continuar la presión de la comunidad sobre Iraq, ha estado marcada por los egres, la falta de credibilidad, confianza y respeto mutuos, tal y como lo confirman sus presentaciones ante las delegaciones iraquíes<sup>36</sup>. Este estancamiento más los ataques aéreos han cerrado las puertas, al menos por ahora, para la continuación de los diálogos para poner término al enfrentamiento entre algunos miembros poderosos de la comunidad internacional y el régimen de Saddam Hussein.

Por el desarrollo de los acontecimientos, Butler no es necesariamente el negociador ideal para manejar el conflicto entre el Consejo de Seguridad y el gobierno de Saddam Hussein. Dhanapala, subsecretario general para Asuntos de Desarme de la ONU, ha podido ser eficiente en sus inspecciones de los palacios presidenciales, ha manejado mejor las relaciones con los iraquíes y obtenido así su cooperación<sup>37</sup>.

El actor de paz al no ser un agente cibernético no es siempre objetivo y no está exento de error. Al estar confrontado, de manera constante, con circunstancias cambiantes, su capacidad de adaptación, conocimiento propio y de sus emociones, seguridad y experiencia se convierten en elementos intangibles fundamentales para el desarrollo armónico y eventual éxito de un proceso de paz.

No existen fórmulas para escoger a los actores que deben participar en un proceso de paz, que involucre la negociación directa entre las partes o la participación de mediadores y facilitadores. Sin ser dogmáticos al respecto, se podría decir que convendría escoger actores que sean buenos comunicadores, que tengan habilidad para escuchar el punto de vista del otro, que sean respetados y reconocidos por sus características personales y conocimiento sobre los métodos y el tema y no por su papel en la sociedad, gobierno o grupo armado.

Un equipo con actores que comprendan el conjunto de habilidades básicas, que sea coherente y que presente continuidad, podría decirse que es un grupo preparado para emprender la difícil tarea de llevar a cabo un proceso de paz que ponga fin a años de resentimiento, odio, humillación y desconfianza mutuas. Estos aspectos son fundamentales ahora que Colombia inicia esta difícil tarea. Aunque tome tiempo, la conformación de un equipo negociador idóneo

<sup>36</sup> Sobre la actuación de Butler existe una gran controversia y diferencia de opiniones. Existe, en el trasfondo, objetividad y subjetividad en cada una de ellas. Este tema puede ser parte de un estudio posterior.

<sup>37</sup> Los informes que cada uno presenta a las Naciones Unidas son muestra de lo anterior. Se pueden consultar en el web de la ONU: [www.un.org](http://www.un.org)

de cada parte del conflicto es un paso fundamental que puede asegurar el éxito o fracaso del proceso de paz. Los aspectos discutidos a continuación contribuyen con la reflexión para encontrar el equipo de trabajo idóneo.

#### IV. COINCIDENCIAS

Existen códigos básicos sobre los cuales diferentes autores están de acuerdo al estudiar las técnicas de negociación. A continuación se examinan algunos de ellos, relacionados con intereses, opciones, alternativas, criterios objetivos de legitimidad, compromisos, relación de trabajo y comunicación<sup>38</sup>.

Expertos coinciden en afirmar que los intereses son los elementos fundamentales de una negociación. De acuerdo con éstos se desarrollan estrategias, alternativas, opciones y compromisos. Ellos motivan a resolver un asunto por medio de la negociación que asegure ganancias para todos los involucrados. Sin intereses las partes no verían mayor necesidad de emprender un proceso largo, desgastante y tedioso de negociación y conciliación de puntos de vista y precisamente de intereses.

Los negociadores buscan satisfacer, en primera instancia, sus intereses, y luego tratan de conciliar los de los demás y, si es del caso, los de terceros. Si el gobierno y las guerrillas colombianas no tuvieran un ideal de paz en el largo plazo no se podría iniciar dicho proceso. Si las partes del conflicto de Kosovo no están interesadas en hallar una salida negociada por querer radicalizar el conflicto y obtener el 100% de sus reivindicaciones por medio de la confrontación es difícil que las presiones internacionales tengan efectos reales en la solución pacífica de la crisis.

Para el logro de acuerdos es fundamental considerar elementos y escenarios que desarrollen intereses comunes y compatibles para no insistir en aquellos que crean conflicto. Por lo general, los intereses se esconden detrás de las posiciones expresadas por los actores. Los verdaderos intereses por lo general no saltan a la vista, pues su conocimiento total desde el inicio debilita la capacidad negociadora de los actores y la concepción y seguimiento de sus estrategias. Para descubrirlos, recomienda el profesor Fisher preguntar ¿por qué?<sup>39</sup>.

Para Fisher<sup>40</sup> los "Interests define the problem. The basic problem in a negotiation lies not in conflicting positions, but in the conflict between each side's needs, desires, concerns and fears

<sup>38</sup> En la bibliografía general se encuentran las referencias sobre los autores consultados en el tema de la negociación.

<sup>39</sup> En sus libros y talleres el profesor Fisher insiste en la importancia que los negociadores deban dar a los intereses propios y de la otra parte.

<sup>40</sup> Roger Fisher (20) pp. 41 y 42.



... Such desires and concerns are interests. Interests motivate people, they are the silent movers behind the hubbub of positions. Your position is something you have decided upon. Your interests are what caused you to so decide".

La solución final debe ser la mejor de las opciones estudiadas. La creación de opciones no es un proceso fácil y evidente. La primera regla consiste en separar el ejercicio de inventar del de decidir. Esto facilita la flexibilidad para escuchar puntos de vista diferentes. Permite buscar beneficios comunes y superar el egoísmo. En la búsqueda de opciones, los actores deben crear soluciones y no incrementar los problemas, al hacer propuestas que obliguen a posicionamientos inflexibles y poco conciliadores. El proceso creativo de inventar opciones permite ceder ante propuestas que logren convencer al otro.

El profesor Fisher atribuye una gran importancia a este proceso<sup>41</sup>. Explica cómo esta habilidad importante para un negociador se ve obstaculizada por varios factores. El primero, la tendencia a juzgar los hechos antes de escucharlos y analizarlos. El manejo deficiente de prejuicios e ideas preconcebidas dificulta la comprensión del tema y la posibilidad de ser creativos.

Asimismo, la búsqueda de una única salida o respuesta a una situación produce el enfascamiento en posiciones e impide ver un panorama más general y completo. Pensar en negativo, considerar la escasez de recursos, por principio, e imaginar que sólo existen salidas únicas sin variaciones produce un negociador ineficiente. Creer que el Consejo de Seguridad, en el caso de Irak, solamente puede actuar de una manera, sin buscar vías alternativas para aliviar las necesidades de un pueblo desgastado por las sanciones económicas, es tener una visión demasiado cerrada de las opciones a disposición.

El Profesor Fisher recomienda para la creación de opciones definir un propósito, escoger algunos participantes y cambiar de entorno de trabajo para recrear un ambiente agradable e informal. Es conveniente escoger un facilitador que organice la dinámica de creación de fórmulas de compromiso que puedan ser estudiadas más tarde por todo el grupo. El facilitador puede provenir de cualquiera de los actores o puede ser externo a la dinámica de negociación. Su función no es dirigir sino ordenar el ejercicio.

Existen varias metodologías para promover el intercambio de ideas. El método ZOPP alemán<sup>42</sup>, con algunas de sus contribuciones, puede ser efectivo. Consiste en colocar a los participantes del mismo lado en frente de un tablero en el cual se colocarán las fichas que cada miembro del grupo proponga con sus ideas. Cada ficha debe tener una idea precisa y puntual.

<sup>41</sup> Fisher (20), pp. 56-63.

<sup>42</sup> El método ZOPP fue presentado por el Dr. Diego Martínez, consultor en cooperación y experto en métodos de análisis y de trabajo corporativo.

Una vez colocadas las fichas en el tablero, sin explicitar su autoría, se procede a su clasificación, sin eliminar ninguna. Poco a poco, las partes se involucran en la evaluación de las propuestas y en su reagrupación y nueva redacción, hasta que surgen una o más fórmulas elaboradas en conjunto. Esta metodología tiene la gran virtud de permitir el desprencimiento de las ideas propias y considerar y analizar las ideas del otro.

Como en todos los pasos de un proceso de negociación, se deben fijar reglas básicas, conocidas y respetadas por todos. Para que la sesión de creación de opciones tenga éxito es importante no desarrollar juicios de valor ni descalificar ninguna propuesta. Lo anterior puede crear resentimiento y desconfianza y entorpecer la negociación. Todas las ideas deben ser tomadas en cuenta y discutidas para que este ejercicio tenga algún resultado concreto y abra el camino a los pasos siguientes de un proceso de negociación.

Cuando existe un mapa completo de ideas, conocido y aceptado por todos, el grupo puede proceder a la evaluación crítica y objetiva de las propuestas. Aquellas que tengan mayores posibilidades se pueden clasificar en una columna aparte. Una vez el grupo esté de acuerdo con las fórmulas que quiere discutir, éstas se pueden mejorar entre todos para proceder a evaluar y considerar de manera preliminar algunas de ellas. Si esto se hizo en un pequeño grupo de trabajo, las propuestas se deben presentar al grupo completo para continuar con el proceso de negociación.

Aunque las partes deben esforzarse por considerar opciones que involucren a todos los interesados para llegar a un acuerdo que vincule y se pueda cumplir en el futuro inmediato, las partes deben tener alternativas. Éstas permiten conocer los límites, la posibilidad de cumplir objetivos por fuera de la mesa de negociaciones y saber cuáles son las virtudes de una salida negociada si la comparan con la oportunidad de cumplir sus metas de otra manera.

Para entender la posición e intereses del otro y su percepción de la negociación es importante conocer las alternativas de la otra parte. Al ignorar este elemento se cae en la trampa de asumir que para la otra parte es vital negociar, cuando en realidad, puede obtener mayores ganancias sin iniciar este arduo proceso. La ausencia del cuestionamiento sobre el interés real para negociar de alguna de las partes puede favorecer las posibilidades de que un proceso esté, desde el principio, condenado al fracaso. Esta es una percepción que con mayor frecuencia se percibe en el incipiente proceso de negociación de la paz colombiano.

Para que una negociación goce de legitimidad y seriedad es fundamental considerar elementos de comparación y referencia objetivos y válidos. Estadísticas conocidas y compartidas, tendencias estudiadas o acciones pasadas respaldadas por los acontecimientos o la historia son algunas de ellas. Sin este recurso, entre las partes existen niveles de desconfianza mutua que dificultan el proceso de negociación.



El compromiso es definitivo y pertenece a la etapa final del proceso. De nada sirve comprometerse desde el principio con una fórmula o una acción si cuando se revise su ejecución integral se observa que no se cuenta con los recursos o el consenso para llevarla a cabo. El compromiso con una opción, fórmula, acción o decisión debe llegar únicamente al final del proceso, después de haber entendido todos los detalles y de haber consultado con todas las partes que influyen en la toma de decisiones.

El compromiso para mantenerse en las negociaciones debe estar presente y debe ser honesto. Es importante, sin embargo, no confundirlo con el compromiso con la acción definitiva y acordada, producto del proceso de negociación. La eficiencia y efectividad en la aplicación del método para negociar y la consideración de todos los aspectos relacionados con éste dan seguridad frente a la posibilidad de que las partes respeten y cumplan los compromisos adquiridos.

Si, por el contrario, se tienden a descuidar aspectos importantes de la preparación, la creación de opciones, el cuidado de la relación de trabajo, la consideración de los intereses del otro y la objetividad del análisis, las negociaciones pueden llegar a un punto ciego, donde después de un gran esfuerzo no se llega al resultado esperado. Una de las partes, o todas, puede abandonar el proceso con una sensación de frustración por fracasar en el logro del objetivo u objetivos buscados.

Por tanto, la imposición de ideas y el autoritarismo no necesariamente son actitudes y acciones efectivas durante los procesos de negociación. Imponer condiciones rígidas y calificativas desmotiva a las partes a comprometerse con el proceso y con el resultado de las negociaciones. Esto es de especial importancia en las negociaciones que se realizan para superar décadas de conflicto armado. La falta de un sistema de gobierno compartido en Angola y de garantías de participación equitativa ha impedido la aplicación de los acuerdos para poner fin al enfrentamiento armado de más de dos décadas. Asimismo, forzar arreglos sobre Kosovo o sobre Palestina no compromete a los actores responsables de ejecutarlos y cumplirlos.

Las condiciones, de parte y parte, que busquen limitar y aniquilar al otro antes de comenzar el intercambio, prolongan el conflicto en su dinámica violenta y no favorecen su traslado al ámbito del diálogo y la negociación. La arrasadora victoria militar de los talibanes sobre las demás fracciones en Afganistán no los motivó a emprender negociaciones que promuevan un régimen de *co-habitation*, para utilizar el término de tradición francesa.

Como complemento esencial de la preparación y el conocimiento del método de la negociación, la conciencia en construir una relación de trabajo eficiente hace parte fundamental del logro de objetivos. Los negociadores tienden a comprometerse más con el proceso en la medida en que creen en un ambiente de trabajo que desarrolle relaciones de confianza y camaradería que

les facilite resolver y superar situaciones difíciles. Cabe recordar la experiencia de Baker en China o en la antigua Unión Soviética para entender la importancia de este aspecto<sup>43</sup>.

Conviene preguntar a menudo si se puede mejorar la relación de trabajo, si se hace lo correcto, si se habla de una manera que convoque y no aleje al interlocutor, si las actitudes y comportamientos no ofenden y lastiman a la otra parte o si se demuestra empatía y respeto. Estos aspectos imponderables son esenciales y deben ser trabajados con seriedad, tal y como aconseja Fisher.

Una buena relación de trabajo, permite ser respetuosos, crear vínculos a largo plazo y al mismo tiempo mantener la firmeza en los temas de fondo. Trabajar para que la interacción con el otro sea efectiva y eficiente no significa ceder y ser amable únicamente. Un negociador que considere que sonreír lo llevará a cumplir, *per se*, sus objetivos e intereses está equivocado.

El grupo puede pensar que el negociador X es una buena persona, pero nada más. El ser amable no crea vínculos de confianza y respeto. Sonreír a diestra y siniestra, esforzarse por socializar en extremo, puede ser más contraproducente que efectivo. El equilibrio y la observación son fundamentales para entender cuáles son las interpretaciones que los demás dan al comportamiento y actitudes de cada actor. Los fervorosos abrazos de despedida de los delegados después de concluida la primera fase del diálogo entre el gobierno de Pastrana y las Farc no son indicio de la posibilidad real de emprender con éxito la solución de la confrontación armada de los diversos gobiernos y esta organización guerrillera. Son muestra, únicamente, de la amabilidad que se generó durante los encuentros, mas no de un compromiso real, tal y como lo muestran los hechos en el intermedio entre el final de una fase y el inicio de la otra.

Asimismo, se presentan otros aspectos que incrementan el grado de dificultad durante un diálogo de paz o durante una negociación en general. La capacidad de los actores de ser flexibles no debe confundirse con ceder en exceso, ser amables únicamente y desconocer los intereses propios con el ánimo de crear una atmósfera de trabajo agradable. Al mismo tiempo, no debe confundirse con ser intransigente y rígido por creer que negociar significa ganar siempre en un ciento por ciento, sin considerar la existencia del otro.

En una relación de trabajo el manejo de la comunicación y de las emociones eficientes facilita la dinámica al interior de cada grupo y entre los grupos. Todo lo anterior bajo el supuesto que los integrantes en el proceso son conscientes de las características y habilidades fundamentales para contribuir positivamente con el debate y superar las situaciones difíciles. En este sentido las técnicas de comunicación básicas relacionadas con la asertividad, la empatía, escuchar

<sup>43</sup> Baker III (3), capítulos 7, 14, 32 y 34.



con efectividad y el respeto, la comprensión y la consciencia del otro deben ser incorporadas con naturalidad en el comportamiento del actor<sup>44</sup>.

Puesto que el conocimiento es poder, su abuso no produce los resultados esperados. Ocultar o manipular información, en una era donde la obtención de información dejó de ser un privilegio, da muestras de falta de transparencia más que de capacidad personal del actor. Para lograr resultados es preciso conocer las propias limitaciones, las del medio, las habilidades naturales, las que no se tienen o en las que hay que trabajar. Es preciso tener claridad sobre los objetivos y metas, actuar con responsabilidad y honestidad. Es necesario tener en cuenta al otro y respetarlo durante el proceso de interacción. Para ello, la seguridad y conocimiento del proceso y de las habilidades de los actores cuentan más que cualquier tipo de artimaña o manipulación.

Un negociador eficiente debe tener una gran habilidad como comunicador efectivo, debe ser paciente, conocer, controlar y expresar con efectividad las emociones, saber hablar en positivo y motivar el consenso al superar prejuicios que aparecen durante los diálogos. Debe ser organizado, tener método y al mismo tiempo flexible y con capacidad de adaptación. No debe perder su seguridad frente a los cambios e imprevistos que surjan. Se entiende que este actor, involucrado de manera directa en los diálogos, cuenta con el apoyo logístico y técnico de los otros miembros del grupo.

Si la falta de empatía de los actores es generalizada, su ausencia puede ser el reflejo de una comunidad acostumbrada a vivir en medio de un conflicto violento con muy pocas habilidades de conciliación y diálogo pacífico. Puede significar una colectividad donde los individuos son intolerantes e intransigentes sin condiciones individuales y sociales que les permitan crear los fundamentos que hagan posible una convivencia pacífica y armónica en un modelo de participación abierta. Los colombianos tienen este reto por delante, así como lo han tenido otras comunidades en épocas anteriores.

En una interacción de grupo, natural de un proceso de negociación, mediación o facilitación, la comunicación es un intercambio de significados e incluye cualquier comportamiento intencionado y no intencionado, verbal y no verbal, percibido o interpretado, que aparece durante un encuentro entre dos o más personas<sup>45</sup>.

La comunicación eficiente y clara es fundamental para el negociador, y conocer sus técnicas básicas constituye un requisito. Para ser asertivos, empáticos y escuchar al otro es preciso ser

<sup>44</sup> Rodríguez y Serralle (44)

<sup>45</sup> Esta sección resume los diversos libros sobre comunicación y negociación citados en la bibliografía y es el resultado de un trabajo de un par de años de estudio. El libro de Robertson (43) es particularmente claro.

conscientes de algunas reglas de oro que facilitan el desempeño durante una negociación. Como ésta implica un intercambio consciente e inconsciente de elementos, mensajes o símbolos, estar atentos al comportamiento contribuye a formar negociadores competentes.

Comunicarse es una necesidad para el ser humano. Consiste en hablar, escuchar, analizar, evaluar y responder. Todos los pasos requieren de atención, esfuerzo y vencer prejuicios. En ocasiones, hábitos y costumbres adquiridos de manera inconsciente entorpecen la capacidad y habilidad de comunicación. Malas costumbres pueden ser la falta de interés en el tema; la fijación marcada en el exterior y el descuido del contenido; la tendencia a interrumpir al que habla; la concentración en los detalles y desconocer lo principal; la adaptación de cada idea a un concepto preconcebido; las actitudes corporales pasivas; la tolerancia de distracciones; la incapacidad de escuchar lo que resulta difícil; el desarrollo descontrolado de las emociones; la tendencia a la ensoñación mientras se pretende escuchar al otro.

Existen varios tipos de comunicación. La comunicación fática es aquella que se maneja en la vida cotidiana con mayor frecuencia, es banal e informal. La catarsis en la comunicación produce la liberación de emociones y la limpieza de pasados o malentendidos. Requiere de una gran comprensión y respeto de la manera como el otro expresa sus emociones. El diálogo para transmitir información racional, objetiva, válida o lógica es otra forma de comunicarse. Es puntual, directa y precisa. En las negociaciones la comunicación fundamental es la que busca persuadir, convencer e influir en las decisiones del otro, y guarda el respeto e interés por las ideas e intereses del otro.

Todo ejercicio de comunicación debe ser entretenido y si podría decirse divertido. Los mensajes se comunican con mayor eficiencia y efectividad cuando producen sensaciones positivas y amenas que cuando significan agresiones y humillaciones. La comunicación en frío, en teoría y en solitario es fácil de manejar y conocer. Otra realidad es cuando se le adicionan las emociones y los intereses.

Un buen comunicador se prepara y hace lo necesario para ser capaz de escuchar. También siente, ve y oye. Se sincroniza con el que habla, le brinda su apoyo y lo busca con reciprocidad. Interpreta y comprende el significado y el método del que habla. Luego de escuchar con atención, sin juzgar, evalúa para determinar la validez y el valor de lo expresado. Es importante recordar que se evalúa lo expresado y no a la persona que comunica. Responde con respeto y objetividad.

El silencio activo es uno de los principales aliados de la comunicación. Consiste en mantener la atención en el que habla, evaluar en silencio, anticipar, repasar y resumir. Significa demostrar que se tiene interés en seguir escuchando e implicarse en responder y aceptar rectificaciones y comentarios.



Las trampas a la comunicación están presentes en cada interacción, informal o en un proceso de negociación. Dirigir y mandar, aconsejar, sugerir, ofrecer soluciones o explicar cómo resolver problemas son algunas de ellas. Advertir, amonestar, amenazar, moralizar, predicar, argumentar, sermonear, juzgar o criticar aumentan la lista. Discrepar, culpar o alabar de manera inapropiada, insultar, ridiculizar o avergonzar con actitudes, expresiones o comportamientos dificulta el intercambio y la obtención de los resultados esperados. La falta de concentración o atención, retirarse o distraerse, bromear o interrogar sin considerar la dignidad y respeto del otro o suponer saber cuál es el problema y su solución crean actitudes defensivas que impiden el desarrollo eficiente del proceso de negociación.

Puesto que la comunicación y la negociación significan una interacción, están marcadas por la personalidad y características del actor que las desarrolla. Este puede tener un estilo acusador, es decir, que exagera las afirmaciones al creer que el mensaje llega expresado de esta manera. Quiere dejar claro quién es el jefe y necesita dicho reconocimiento. El actor puede ser del tipo calculador, a quien le asusta exteriorizar sus sentimientos, emociones y pensamientos.

El comunicador que distrae o despista no tiene un comportamiento definido, no sabe qué decir o hacer, cómo comportarse. Puede ser incoherente y poco confiable. El actor de equilibrio dice las cosas como son y con sinceridad, es asertivo y acepta la crítica. Reconoce sus emociones y puede expresarlas de manera controlada y efectiva. Este estilo de comunicador puede llegar a ser un buen negociador.

Toda comunicación está marcada por filtros o diluyentes que facilitan o dificultan el proceso de interacción. La búsqueda de la verdad y de la validez del elemento central en discusión hace que se examine con precisión el entorno y a los actores. El mundo emocional de los involucrados, controlado o ineficiente, facilita o dificulta las críticas o comentarios respetuosos o inapropiados. Las técnicas de persuasión, las preguntas relevantes o generalizaciones reconocidas por todos ayudan a avanzar en el tema. Un actor con perspectiva amplia y flexibilidad distingue lo pertinente e importante de lo accesorio.

Una de las dificultades mayores de la comunicación, en un ejercicio de negociación, es el manejo de la crítica negativa. Ojalá no existieran. Sin embargo, es posible que aparezcan en un proceso que tiende, por lo general, a durar días, meses e incluso años y donde las partes están saturadas, cansadas y se muestran intransigentes. Existe dificultad tanto en su expresión como en su recepción. El que la manifiesta y el que la recibe deben controlar sus emociones si les interesa mantener vivo el proceso de comunicación y negociación. El que la expresa debe hacerlo con respeto, asertividad, puntualidad y claridad, sin emitir juicios de valor y, sobre todo, sin atacar a la persona de manera directa.

El que escucha el comentario negativo debe mantener la mente clara y despejada. No debe identificarse con el comentario agresivo, debe escucharlo sin apropiarse de él y sin sentir que

es la única verdad posible. Es preciso recordar que un comentario negativo es un punto de vista más y no la verdad absoluta. Si se involucra con el estado anímico del que expresa su inconformidad, se corta el canal de comunicación. El que escucha es más efectivo al tratar de sacar al otro de su ira que al replicarle en los mismos términos. Es importante explicar sentimientos, nervios, sorpresa o rabia con palabras y no con comportamientos. Conviene, en ocasiones, ponerse en el lugar del crítico y mostrar empatía. Que el otro sienta que su punto es considerado y analizado más no ignorado, para lo cual es útil pedir más información para aclarar el asunto y sus ramificaciones. Sin un control de las emociones es imposible aplicar la teoría.

Un buen comunicador persuade. Es decir, entiende al otro y trata de influir sobre él con rectitud. Lo hace al crear confianza, buscar una buena relación de trabajo, considerar los intereses del otro y respetarlos. En este ejercicio debe ser consciente de las diferentes actitudes que se manifiestan durante un proceso de negociación por la diversidad de actores que interactúan.

Dentro de los diferentes aspectos considerados, la comunicación es una habilidad fundamental para asegurar la continuación de las negociaciones en los momentos de mayor conflicto y enfrentamiento. En ella, la percepción cumple un papel importante la cual puede ser selectiva, aprendida y determinada de manera cultural. Depende, en ocasiones, de intereses, valores y filtros culturales. Estos, mal manejados, conducen a una interpretación deficiente de las diferentes categorías, significados y dimensiones de la comunicación.

En el escenario multilateral o en las negociaciones entre culturas muy diferentes, que tengan patrones de comportamientos diversos, más pueden los malentendidos y la ignorancia dañar un resultado que el conocimiento que se tenga sobre el tema. La consideración de los aspectos culturales, si bien no se trataron en este ensayo, deben ser tenidos en cuenta cuando se negocia y se buscan resultados que impliquen su aplicación en escalas de valores y formas de comportamientos ajenas a los patrones de referencia de los actores.

Los aspectos de la comunicación y la percepción son importantes para la naturaleza del intercambio requerido en los procesos de paz donde las personalidades, métodos, prioridades, metas o estrategias determinan el desarrollo del diálogo. La interpretación de estas categorías contribuyen a un manejo eficiente o deficiente de los recursos disponibles o a una utilización óptima o dañina de las herramientas a disposición.

La habilidad como comunicador es de por sí un reto y una obligación. Si a ella se le suma el ingrediente de las emociones, positivas y negativas, el nivel de complejidad de la interacción es mucho mayor y el actor debe manejar variables adicionales.

Por lo tanto, un negociador efectivo y eficiente debe manejar de forma integral las técnicas y métodos de negociación y comunicación así como sus capítulos y variaciones. Debe, asimismo,



tener un control sobre sus emociones y comportamiento que permita la defensa de intereses y el desarrollo de una relación de trabajo constructiva al mismo tiempo.

Debe conocer y entender lo que sucede, poder comparar y tener siempre la mente abierta y una actitud que evalúe de manera continua su actuación y participación en el proceso para corregir sus errores y para no caer en la trampa de la arrogancia que invade a todos aquellos que creen saber lo suficiente y no tener que aprender nada nuevo de nadie. La humildad y la sencillez son mejores consejeras para todos aquellos que se comprometan con los procesos de paz que intentan resolver décadas de confrontación violenta.

Aunque parezca un recuento del "deber ser" y de los ideales en un proceso de interacción para lograr la salida a un conflicto, los intangibles que parecen tan evidentes y sencillos, pueden convertirse en piedras en el zapato para los negociadores que no sean conscientes de su existencia y presencia decididas. Si los actores involucrados en la solución de décadas de confrontación armada fueran más sensibles al manejo de intangibles es probable que los procesos de negociación se realizaran con mayor fluidez y éxito y no en medio del escándalo, conflicto y dificultad que de manera circular tienden a invadir los procesos de negociación de la paz. El caso colombiano no es una excepción a esta tendencia imperante, que ojalá sea superada antes de que sea demasiado tarde y haya construido barreras insalvables.

*The mind now thinks, now acts, and each fit reproduces the other. When the artist has exhausted his materials, when the fancy no longer paints, when thoughts are no longer apprehended and books are a weariness- he has the resources to live. Character is higher than intellect. Thinking is the function. Living is the functionary. The stream retreats to its source. A great soul will be strong to live, as well as strong to think.*

Ralph Waldo Emerson

#### BIBLIOGRAFÍA

##### Libros

- Adler, Nancy. *International Dimensions of Organizational Behavior*, Boston, McGill University, The Ken: International Business Series, 1986.
- Baker, James A. III. *Politics of Diplomacy*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 1995.
- Bercovitch, Jacob y Jeffrey Z. Rubin (Eds.). *Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.

Fuller, George. *The Negotiator's Handbook*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1991.

Goleman, Daniel. *Emotional Intelligence*, Nueva York, Bantam Books, 1995.

Gurr, Ted Robert. *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1993.

Johnson, Spencer. *Yes or No*, Nueva York, Harper Business, 1992.

Jonaii, James O. "The United Nations and International Conflict", en Jacob Bercovitch y Jeffrey Z. Rubin (Ed.). *Mediation in International Relations*, New York, St. Martin's Press, 1992.

Karrass, Chester L. *The Negotiating Game*, New York, Harper Business, 1992.

Kelman, Herbert C. "Informal Mediation by the Scholar/Practitioner", en Jacob Bercovitch y Jeffrey Rubin (ed.), *Mediation in International Conflicts*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.

Kolb, Deborah M. (et al.). *When Talk Works: Profiles of Mediators*, San Francisco, Jossey-Bass, 1994.

Maubert, Jean François. *Negociar: las claves para triunfar*, México, Ediciones Alfaomega S.A. de C.V., 1993.

Merry, Sally E. y Neal Milner (Eds.). *The Possibility of Popular Justice. A Case Study of American Community Justice*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993.

Ohlson, Thomas; Stephen Joan Stedman, con Robert Davies. *The New is Not Yet Born: Conflict Resolution in Southern Africa*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1994.

Rabbie, Jacob M. "A Behavioral Interaction Model", en Knud S. Larsen (Ed.), *Conflict and Social Psychology*, Oslo-Tao, Londres, Sage Publications, 1993.

Ralffa, H. "Post Settlement Settlements", en J. W. Breslin & J. Z. Rubin (Eds.), *Negotiation Theory and Practice*, Cambridge, Mass: PON Books, 1991.

Robertson, Arthur. *Saber Escuchar: guía para tener éxito en los negocios*, México, Irwin, 1994.

Rodríguez Estrada, Mauro y Martha Serralde. *Asertividad para Negociar*, México, McGraw-Hill, 1991.



- Rubin, Jeffrey Z. "International Mediation Conflict", en Jacob Bercovitch y Jeffrey Rubin (Eds.), *Mediation in International Conflicts*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.
- Sisk, Timothy D. *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington, D.C., United States Institute of Peace, 1996.
- Susskind, Lawrence y Eileen Babbie. "Overcoming the Obstacles to Effective Mediation of International Disputes", en Jacob Bercovitch y Jeffrey Rubin (Eds.), *Mediation in International Conflicts*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.
- Ministry of Foreign Affairs, Republic of Ecuador. *The Ecuador-Peru Territorial Problem from the Cenepa Conflict to the Search for Peace*, Quix, 1995.
- Touval, Saadia. "The Superpowers as Mediators", en Jacob Bercovitch y Jeffrey Rubin (Eds.), *Mediation in International Conflicts*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.
- Ury, William. *Getting Past No: Negotiating your way from confrontation to cooperation*, Nueva York, Bantam Books, 1993.
- Van De Goor, Luz; Kumar Rupesinghe y Paul Sciarone (Eds.). *Between Development and Destruction. An Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*, La Haya, The Netherlands Ministry of Foreign Affairs and The Netherlands Institute of International Relations, MacMillan Press and St. Martin's Press, 1996.
- Weeks, Dudley. *Ocho pasos para resolver conflictos*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1993.
- Zartman, I. William (Ed.). *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1995.

#### Artículos

- Ayres, William. "Mediating International Conflicts: is image change necessary?", *Journal of Peace Research*, Vol. 34, N° 3, 1997.
- Boskey, James B. "The proper role of the Mediator: Rational Assessment, Not Pressure", *Negotiation Journal*, Vol. 10, N° 4, Nueva York, octubre de 1994.
- Corman-Aaror, Marjorie. "The Value of Decision Analysis in Mediation Practice", *Negotiation Journal*, Vol. 1., N° 2, Nueva York, abril de 1995.

- Fisher, Roger. "Deter, Compel or Negotiate?", *Negotiation Journal*, Vol. 10, N° 1, Nueva York, enero de 1994.
- Forgas, Joseph P. "On feeling Good and Getting Your way: Mood Effects on negotiator Cognition and Bargaining Strategies", *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 74, N° 3, 1998.
- Iftekharruzzaman & Mohammad Humayun Kabir. "The Indo-Sri Lanka Agreement An Assessment", *BISS Journal*, Dhaka, Bangladesh, Vol. 8, N° 4, 1987.
- Kressel, Kenneth. "Practice-Relevant Research in Mediation: Toward a Reflective Research Paradigm", *Negotiation Journal*, Vol. 13, N° 2, Nueva York, abril de 1997.
- Matz, David E. "Mediator Pressure and Party Autonomy: Are they consistent with each other?", *Negotiation Journal*, Vol. 10, N° 4, Nueva York, octubre de 1994.
- Menkel-Meadows, Carrie. "The Many Ways of Mediation: The Transformation of Traditions, Ideologies, Paradigms and Practices", *Negotiation Journal*, Vol. 11, N° 3, Nueva York, julio de 1995.
- Meyer, A. S. "Functions of the Mediator in Collective Bargaining", *Industrial and Labour Relations Review*, N° 13, 1960.
- O'Connor, Kathleen M. "Groups and Solos in Context: The Effects of Accountability on Team Negotiation", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 72, N° 3, Orlando, Florida, diciembre de 1997.
- Susskind, Lawrence. "Environmental Mediation and the Accountability Problem", *Vermont Law Review*, Vol. 6, 1981.
- Wimmer, Arsgar M. "The Jolly Mediator: Some Serious thoughts about humor", *Negotiation Journal*, Vol. 10, N° 3, Nueva York, julio de 1994.
- Zubeck, Josephine M. (et al.). "Disputants and Mediator Behaviors Affecting Short-Term Success in Mediation", *Journal of Conflict Resolution*, Londres, Vol. 36, N° 3, septiembre de 1992.



---

## Multilateralismo y regionalismo: tendencias recientes

---

Investigador:

Beethoven Herrera

Profesor de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia  
y Profesor Asociado de la Universidad  
Nacional de Colombia.

---

### INTRODUCCIÓN

En el transcurso de las últimas tres décadas los Acuerdos Regionales de Comercio (ARC) han proliferado de tal manera que, en la actualidad, virtualmente todos los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) pertenecen por lo menos a un tipo de dichos acuerdos, bien sea en la modalidad de *zonas de libre comercio* o de *uniones aduaneras*.

Con la excepción de Japón y Corea, que no pertenecen a ninguno de dichos acuerdos y del hecho de que el acuerdo económico de los países de la Cuenca del Pacífico (Apec) no haya sido notificado a la OMC, el resto de países hace parte de uno o varios acuerdos. Dicho fenómeno ha implicado cambios significativos en el escenario económico mundial.

Las concepciones económicas que dominaban el pensamiento y la política económica en la mitad de los años ochentas, antes de la reactivación de la tendencia hacia la regionalización, estaban enmarcadas por la parálisis de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT. Incluso se llegó a temer por la desaparición misma de dicho Acuerdo sobre Aranceles y Comercio. En un marco de prevención en los países occidentales acerca de la conducta de Japón, se puso de moda la necesidad de adoptar estrategias defensivas frente a la "amenaza asiática".

En verdad, dicho país, a pesar de no coordinar sus políticas económicas con nadie y sin hacer parte de ningún proceso de integración regional, presentaba una dinámica de crecimiento muy acelerado que lo colocaba en condiciones superavitarias en sus intercambios con Occidente. Aun aceptando que salvo en la agricultura no existen medidas proteccionistas en el Japón, las dificultades para penetrar su mercado venían generando, desde entonces, intensas preocupaciones en sus socios más industrializados.



Buena parte de los analistas de la década de los ochentas apuntaban sus pronósticos hacia un futuro de intensa competencia entre las tres regiones (asiática, europea y americana) liderada, cada una de ellas, por la respectiva potencia regional. Ese clima de competencia estratégica hacia el futuro, que llegó a tener matices de dramatismo apocalíptico, enmarcó el debate para la aprobación del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA), pues se entendía que un bloque de tales características era el componente económico de una competencia estratégica global, orientada a cerrar la región americana a una eventual penetración de otras potencias.

El final exitoso de las negociaciones y la ulterior aprobación del NAFTA, aun por encima de serias reservas que existían acerca de su conveniencia, incentivó el proceso de búsqueda de acuerdos de integración regional entre todos los países de la región: Colombia y Venezuela integran a los pocos meses el Grupo de los Tres junto con México, dentro de la perspectiva de avanzar desde allí hacia su posterior aceptación en el NAFTA; Chile establece acuerdos bilaterales con Canadá y México ante el retraso del inicio de las negociaciones para su ingreso pleno al NAFTA como lo había prometido el gobierno estadounidense y, al mismo tiempo, México establece acuerdos con sus vecinos centroamericanos; y Bolivia y Chile llegan a acuerdos de alcance parcial con MERCOSUR.

Los factores de incertidumbre se unieron a elementos positivos para incentivar la formación de acuerdos económicos regionales. El principal componente de este orden fue el exitoso desempeño del proceso de integración económico europeo. A la firma de los acuerdos europeos de 1992 siguió un período de acelerado crecimiento que hizo proyectar expectativas optimistas hacia otras regiones.

Paradójicamente, las mencionadas condiciones han cambiado significativamente: la Ronda Uruguay del GATT culminó con acuerdos significativos y dio origen a la Organización Mundial de Comercio, la dinámica económica japonesa se enfrentó a una fuerte desaceleración y las circunstancias que han de permitir la creación de la moneda única europea no han estado exentas de serias dificultades.

A partir de dichas tendencias, contrarias a las que favorecían el regionalismo de mitad de los años ochenta, hay autores que concluyen que el regionalismo perderá vigencia y miran con pesimismo el futuro de procesos como la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (Krugman, 1996, p. 22). Pero a su vez reconocen que hay otros procesos que mantienen un gran dinamismo, como es el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los acuerdos entre países fronterizos como Colombia y Venezuela.

Un factor decisivo en el viraje de las concepciones en torno al multilateralismo y el regionalismo fue el cambio de la posición de Estados Unidos. La potencia del Norte en los orígenes del GATT defendió a ultranza el multilateralismo, mientras que en los ochentas dio paso a la firma

de acuerdos con Israel, Canadá en 1989 con creación del Tratado binacional de Libre Comercio y posteriormente el Tratado Norteamericano de Libre Comercio con dicho país y México. Este cambio de actitud ejerció en toda la región una influencia indiscutible en la posición de cada país en el escenario internacional.

Cuando México enfrentó las reservas a la aprobación del NAFTA dentro de Estados Unidos, esgrimió la "carta japonesa". Con esta estrategia mostró como opción la posibilidad de estrechar sus lazos con la lejana potencia asiática con la cual comparten el acceso al Océano Pacífico, y ella incluyó la visita del presidente Salinas a Tokio. En verdad, era poco realista comparar esta eventualidad con los niveles de interacción de la economía mexicana con la de su vecino del Norte. Pero en el clima de incertidumbre geopolítica de la época dicha estrategia aportó al interés mexicano de lograr una pronta aprobación, lo que no ha conseguido ni siquiera Chile con todo y las excelentes evaluaciones que se hacen de su desempeño económico.

En el actual momento la dinámica de los procesos de integración regional en América Latina se ha desacelerado por las dificultades de la administración norteamericana para obtener del Congreso, dominado por el partido republicano, la aprobación de la *vía rápida* (fast track), sin la cual no es probable que se pueda avanzar en nuevas negociaciones. En cambio, se han incrementado los contactos de los países de la Cuenca del Pacífico, más pertinentes aun en el marco de la reciente crisis de los mercados bursátiles en dicha región; y se percibe un vivo interés de los países de Europa del Este de acceder a la Unión Europea. Para tal fin ya existen procesos de negociación con un diferente grado de avance.

Ello obliga a reflexionar a la tendencia a la formación de acuerdos económicos regionales trasciende las circunstancias de un momento determinado y si apuntan a procesos más profundos, quizá la reestructuración del espacio económico mundial con una nueva división internacional del trabajo. Apoyada en la revolución tecnológica e informática, actualmente se introduce una integración de la producción más amplia y flexible, con la reagrupación de las actividades manufactureras y una sustancial modificación de las relaciones de trabajo, todo ello dentro de una *nueva dimensión espacial para el nuevo esquema de especialización económica internacional*.

Al tratar de ampliar los espacios nacionales e internacionales se argumenta la necesidad de eliminar las barreras a la movilización del capital productivo y financiero, de los bienes y servicios entre las naciones (así dicha movilidad no siempre se le reconozca a la fuerza de trabajo), al mismo tiempo que se trata de reducir la acción de los Estados nacionales sobre la libre acción de los agentes privados, sean nacionales o transnacionales (Garay, 1994).

Podemos estar frente a un proceso de transformación más profunda e irreversible del orden económico internacional. El proceso de reproducción del capital se realiza a escala



interracional, con una modificación del patrón de inserción a la economía mundial que en el pasado tuvieron los países. No es coincidencia, entonces, el virtual consenso que existe alrededor de las políticas de ajuste estructural y reformas económicas adoptadas por todos los países de la región después de la explosión de la crisis de la deuda, en el sentido de que en todos los casos dichas políticas han incluido medidas de drástica y acelerada apertura de las economías al exterior.

Así deja de ser un descubrimiento decir que la regla general en la actualidad es que los países se plantean una modalidad de desarrollo orientado hacia el mercado exterior, perdiendo importancia la preocupación por el mercado interno. Este modelo incluso ha cuestionado la necesidad de una política intencional de desarrollo dentro de cada país y por ende de la acción planificadora y reguladora del Estado, en el entendido de que la acción misma del mercado producirá la asignación eficiente de los recursos y generará mayores niveles de bienestar. Los efectos de dichas concepciones ya empiezan a ser cuestionados severamente en los países en desarrollo, en función de sus impactos en la distribución del ingreso y de la calidad de vida que permiten. En todo caso, resulta evidente que estamos en presencia de nuevas realidades que implican un nuevo esfuerzo de racionalización en el ámbito de la economía política de las relaciones internacionales.

## II. EL PROCESO HISTÓRICO: DOS OLEADAS DE ACUERDOS REGIONALES

Desde el siglo XIX existía una serie de medidas discriminatorias en el comercio internacional y tras la Primera Guerra Mundial se estableció un conjunto de restricciones y controles al comercio para proteger la producción nacional, bajo la óptica de la *seguridad nacional*. Dicha tendencia comienza a ser revertida cuando en 1916 Gran Bretaña, Francia e Italia resuelven establecer una política de cooperación comercial con el otorgamiento mutuo de tratamiento de *nación más favorecida* (NMF), que excluía a Alemania y a sus demás opositores de la guerra. Se recurrió a instrumentos arancelarios, cambiarios, cuantitativos y administrativos, lo cual encontró la oposición de Estados Unidos.

Con la vigencia de tales restricciones el comercio mundial se redujo en 40% entre 1930 y 1932, mientras el producto mundial sólo se reducía en la mitad. Hacia mediados de 1930 se inician los lazos de cooperación financiera entre Estados Unidos y Europa Occidental, y esto permitió disminuir algunas cuotas y restricciones al comercio. El surgimiento del fascismo y la nueva depresión de 1937 reactivó las tendencias al cierre de las economías y a la regulación administrativa.

Con estos antecedentes, una vez terminó la Segunda Guerra Mundial, 23 naciones firmaron el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT, bajo el principio de *no discriminación* y con el compromiso de respetar la cláusula de *nación más favorecida*.

Los planteamientos en torno a la defensa del multilateralismo o la opción por el regionalismo se han enfrentado en diferentes momentos en los escenarios internacionales y, junto a los argumentos en defensa de una y otra posición, se han expresado los intereses económicos y políticos de determinadas regiones o de algunos países con una significativa incidencia en el escenario económico mundial.

En las negociaciones que dieron origen al GATT, Estados Unidos, que vería de superar la Gran Depresión de los años treinta, percibía que las políticas proteccionistas adoptadas en los años previos eran las responsables de dicha situación y profesaban la defensa del multilateralismo, que incluía la aceptación de la cláusula de *nación más favorecida* y se enfrentaban a la defensa británica de las preferencias imperiales para los países miembros de la Comunidad Británica de Naciones. Una vez que la delegación inglesa capituló y declinó su posición en favor del multilateralismo, Keynes defendió con igual pasión la posición adoptada. Bhagwati coteja las dos posiciones de Keynes:

My strong reaction against the world 'discrimination' is the result of feeling so passionately that our hands must be free. The world calls up and must call up... all the old lumber, most favoured nation clause and all the rest which was a notorious failure and make such a hash of the old world. We know also that it won't work. It is the clutch of the dead, or at least the moribund hand.

(The proposed policies) aim, above all, at the restoration of multilateral trade [...] the bias of the policies before you is against bilateral barter and every kind of discriminatory practice. The separate blocs and all the friction and loss of friendship they must bring with them are expedients to which one may be driven in a hostile world where trade has ceased over wide areas to be cooperative and peaceful and were forgotten the healthy rules of mutual advantage and equal treatment. But it is surely crazy to prefer that (Bhagwati, 1992).

Parece contradictorio que, habiendo adoptado el multilateralismo desde su origen, el GATT haya incluido la posibilidad de acuerdos regionales en el artículo XXIV. Dicha disposición, que contemplaba la firma de acuerdos como las *zonas de libre comercio* y de *uniones aduaneras*, de todas formas permitiría un incremento del comercio y contribuiría a elevar la eficiencia de la economía mundial a condición de que se creen las circunstancias que permitan una efectiva liberalización del comercio intrasubregional y de cada región con el resto del mundo.

Pero además de la justificación teórica para permitir esta excepción al multilateralismo se trata del reconocimiento del hecho irrefutable de que ese tipo de acuerdos se seguiría presentando en la realidad. Ello explica no sólo la tolerancia con el Acuerdo de la Comunidad Británica de Naciones de 1932, necesario para obtener el apoyo inglés al GATT, sino que se encuentra también presente en el caso de la Unión Aduanera del Benelux, de las Comunidades Europeas del Carbón y del Acero y de su heredera la Comunidad Económica Europea. Los



temas conflictivos que quedaron pendientes fueron temas de trabajo en las Rondas Dillon (1960-61) y Kennedy (1964-67).

El renacer del multilateralismo en el siglo XX recupera el dominio del libre comercio en la primera parte del siglo XIX, pero sin que existiera entonces una nación o institución capaz de exigir de modo forzoso el respeto a tal política. Después de 1860 cambió dicha tendencia y su reaparición en el siglo XX se explica por el interés de desmontar los vínculos heredados de las relaciones coloniales entre imperios y ex colonias, forzándolos a abrirse a un intercambio generalizado y sin preferencias.

Sin embargo, la inclusión de la mencionada excepción sería la puerta por donde en repetidas ocasiones se han introducido diversas modalidades de tratados subregionales. Tales acuerdos se apoyan en el criterio del GATT de que no deben ser más restrictivos que la situación previa a su formación y que las restricciones previas deben ser removidas en todo el universo de su comercio.

De todas formas, la existencia de ambigüedad en el texto del artículo XXI del GATT, en torno de la velocidad para implantar las preferencias comerciales plenas y la sustancialidad del comercio objeto de negociación, dejaron sembradas las semillas de la permanente disputa entre el multilateralismo y el regionalismo. La discusión ha aflorado intermitentemente en el último medio siglo, sobre todo cuando se reactiva la firma de acuerdos regionales.

Es importante destacar que, en diversas situaciones, ha sido el cambio de posición de Washington lo que ha inclinado la balanza en favor del multilateralismo o el regionalismo. Mientras en los años treinta Estados Unidos se opuso a los intentos de organizar el comercio en forma restrictiva y limitada a ciertos países, como ocurrió con los *acuerdos de compensación* en la Alemania del Dr. Schacht y los intentos de los países latinoamericanos en los años sesentas de formar una zona de libre comercio hemisférica alterna a las iniciativas europeas de la época, recientemente ha abandonado la defensa intransigente del multilateralismo como método "exclusivo" de promover la apertura e integración de los mercados y de avanzar hacia un intercambio cada vez más libre.

No se trata de que los norteamericanos hayan perdido su fe en el sistema multilateral, pues de hecho siguen creyendo en ese enfoque como vía preferible para lograr sus objetivos. La diferencia radica en que, sin la rigidez del pasado, ahora están dispuestos a buscar de modo pragmático esos mismos objetivos por otros caminos como la regionalización. Los europeos, por su parte, han sido los pioneros del *regionalismo*, expandido gradualmente a partir del núcleo del Mercado Común, mientras que los estadounidenses se han convertido tardíamente a esa creencia, a la cual comienzan a llegar gradualmente los asiáticos.

Ahora bien, ha existido un factor de prevención en la adopción de acuerdos regionales. Frente al temor de un posible retorno del proteccionismo unilateral de las grandes potencias comerciales, países en desarrollo han tratado de asegurarse con la firma de acuerdos regionales. Esa es la explicación, por ejemplo, de la conducta de algunos países asiáticos al favorecer la *zona de libre comercio del área del Pacífico (APEC)* para tratar, por esa vía, de asegurar de modo perdurable su ingreso al mercado estadounidense (Ricupero, 1996, p. 87).

La mayor parte de Acuerdos Regionales de Comercio se han formado en dos momentos de intensificación de la actividad: en un primer período entre los años sesentas y setentas y de nuevo en los años noventas. Entre 1960 y 1979 fueron firmados y registrados en el GATT 58 de tales acuerdos, la mayor parte de ellos centrados en Europa. En el siguiente período, entre 1990-94, se produce la firma de alrededor de 30 acuerdos regionales (ver gráfico 1).



En total, se han notificado al GATT, bajo el amparo del artículo XXIV, un total de 98 acuerdos a los cuales debe agregarse 11 más bajo la *cláusula de habilitación*. Cabe advertir que hay algunos no registrados, pues se consideran como desarrollo de Acuerdos Marco, como ocurre en América Latina con acuerdos pactados dentro de la Aladi. Europa hace parte de 76 de un total de 109 acuerdos y de 24 de los 33 notificados después de la caída del Muro de Berlín y hasta 1994.

Europa continúa siendo importante en la formación de dichos tratados regionales. El principal impulso detrás de la segunda oleada ha sido la caída del bloque soviético. Los países de Europa Central y Oriental apuntan a la firma de pactos regionales con los países de la Unión Europea y el Área de Libre Comercio de Europa, como una vía para asegurar su acceso a esos mercados y garantizar la continuidad del proceso de reestructuración de sus relaciones económicas con el exterior. Si a lo anterior se agrega el establecimiento del NAFTA, el MERCOSUR,



la transformación del Grupo Andino y los procesos en curso en Asia, se puede concluir que los 51 acuerdos regionales recíprocos notificados al GATT hasta 1995 expresan una amplia tendencia a la expansión del regionalismo.

Incluso comienza a observarse características nuevas, como la posibilidad de que un país haga parte simultáneamente de diversos procesos de integración, bajo la modalidad de *acuerdos interregionales* como es el caso de la APEC, que constituye un vínculo entre países que pertenecen a diversos esquemas regionales como el NAFTA y el ASEAN; o la firma de *acuerdos intergrupos*, como el caso de los acuerdos firmados entre la Unión Europea y Mercosur y el que se encuentra en negociación entre MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones; e incluso la modalidad de *acuerdos grupo-país* como los que se han establecido, con alcance parcial, entre MERCOSUR y Bolivia, de un lado y con Chile, por otra parte.

Resulta claro entonces que no estamos ante una moda de regionalismo como algo novedoso, pues dicha tendencia tiene más de medio siglo de desarrollo y que, a lo sumo, sería necesario reconocer que se trata de una reactivación reciente. Entre otras razones porque los países que habían iniciado procesos de ajuste estructural en el marco de procesos de renegociación de su deuda externa o en respuesta a graves problemas de inestabilidad macroeconómica expresadas en hiperinflación, severo déficit fiscal y grave inestabilidad cambiaria, incluyeron en sus políticas de reforma la liberalización unilateral del sector externo. A partir de entonces procedieron a iniciar o reactivar acuerdos económicos de alcance regional, bajo la creencia de que la continuidad de la reforma estructural suponía el complemento del acceso garantizado a los mercados externos y ello sólo es seguro de obtener con sus socios comerciales naturales.

A la generalización de acuerdos regionales contribuyó en gran medida la incertidumbre acerca de la posibilidad de un final exitoso en las negociaciones del GATT, dificultadas por la ambiciosa agenda y la conflictividad de los temas en discusión. Los países en desarrollo, al observar las reiteradas parálisis de la Ronda Uruguay y ante la imposibilidad de detenerse a esperar, se encaminaron por la senda de las negociaciones regionales que sustituir, en la práctica al multilateralismo y que servía, asimismo, para reforzar su poder de negociación en el GATT. No sólo por el hecho de actuar en grupo sino que, adicionalmente, al haberse producido la reducción arancelaria y la *disciplina comercial* en el seno de los acuerdos regionales se facilitaba de modo sustancial el avance de las negociaciones multilaterales. Paradójicamente, lo que había nacido como una alternativa al multilateralismo terminó siendo un refuerzo al avance del mismo.

No cabe duda que el desenlace final de la negociación del NAFTA en 1992 facilitó la culminación de la Ronda Uruguay del GATT en 1994, al tiempo que motivó a los países de Asia-Pacífico a adoptar políticas de liberalización al comercio y las inversiones para los años 2010 y 2020. Generó también las propuestas hacia un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta en la cumbre presidencial de Miami de 1994 para ser iniciada en el año 2005.

Hay ya quienes se preguntan si nos encaminamos hacia una geografía económica marcada por dos grupos de acuerdos regionales centrados en un núcleo fuerte cada uno, que serían Estados Unidos y Europa en cada caso. Y mientras sigue la discusión teórica entre quienes sostienen que los acuerdos económicos regionales complementan la acción de la Organización Mundial del Comercio y quienes sostienen que tales acuerdos son un grave impedimento a la globalización, la dinámica regional se sigue consolidando aún por encima de serios tropiezos, y parece que debemos habituarnos a la coexistencia del multilateralismo y el regionalismo. Es posible que las causas últimas que expliquen las decisiones adoptadas en cada caso no sean de orden estrictamente económico.

La filosofía de tratar de construir una *Casa Común Europea*, la voluntad alemana de avanzar más allá de la unificación de su nación hacia acuerdos con Polonia, República Checa y sus vecinos inmediatos de Europa oriental, y la decisión misma de marchar hacia una moneda única tienen significativos componentes geopolíticos, orientados a elevar la influencia de la región europea en el escenario mundial y limitar la vulnerabilidad monetaria que en el pasado causó severos daños al continente. En ese orden de ideas, se mantendrá aún a pesar de las discusiones que a ese respecto se presentan entre analistas teóricos, por encima de las dificultades en el seno de la OMC y de las protestas internas en los respectivos países.

Cabe advertir que pese a que el análisis en torno a los procesos internacionales a veces tiende a ser excesivamente economicista, hay indudables factores culturales y de orden político en procesos como el de la formación de la Unión Europea. Los intentos de adoptar una política exterior común, de homologar las condiciones laborales y de avanzar hacia una estrategia de seguridad colectiva y de defensa coordinada, obligan a pensar que no estamos sólo en presencia de procesos complejos, sino que no es posible quizá pensar en su imitación mecánica.

Muchos de los acuerdos firmados por las naciones en desarrollo no han logrado sus metas por problemas de inestabilidad cambiaria; por oscilaciones políticas en los países; por crisis mundiales como las de los años ochentas; por políticas de protección y subsidios sectoriales; e incluso por la ausencia de coordinación macroeconómica que los ponga a salvo de las decisiones unilaterales como las *devaluaciones competitivas*.

Por encima de todas esas dificultades, en el período reciente se observa un incremento innegable del comercio y no hay ninguna duda de que los acuerdos regionales han ido más lejos que la OMC en la renuncia o reducción del recurso a las barreras no arancelarias, como la renuncia al uso de medidas *antidumping*, por ejemplo. Puede decirse que la agenda de la OMC cubre una gama más amplia de temas que los acuerdos regionales, en temas como servicios, propiedad intelectual, agricultura, medidas no arancelarias de *antidumping* y *antisubsidios*, solución de litigios y barreras técnicas; pero el grado de compromiso y exigibilidad de los mismos es mayor en el seno de los acuerdos regionales de integración.



## II. PRIMER Y SEGUNDO REGIONALISMOS

El regionalismo de *primera generación* adoptado en los años sesentas en países en desarrollo y en particular en América Latina se apoyaba en una estrategia que trataba de:

- a) Buscar el desarrollo armónico y equilibrado de todos los países miembros.
- b) Lograr la industrialización buscando sustituir importaciones y diversificar exportaciones en el nivel regional, al mismo tiempo que se trataba de ampliar el mercado interno.
- c) Proceder por acuerdo a la asignación de sectores productivos a cada uno de los miembros para propiciar una especialización complementaria entre los mismos.
- d) Limitar la dependencia externa para elevar el protagonismo externo de la región.
- e) Armonización de políticas en el tratamiento a la inversión extranjera y a las patentes.
- f) Además de los acuerdos estrictamente comerciales se trataba de impulsar el desarrollo cultural, la salud y la educación con programas a nivel de la subregión (Garay, 1994, p. 69).

Un caso significativo de dicho tipo de regionalismo fue el Grupo Subregional Andino que integró en sus orígenes a Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile; y del cual se retiró posteriormente Chile e ingresó Venezuela. Las metas de especialización industrial no pudieron cumplirse, pues la experiencia demostró que la asignación administrativa de las ramas de actividad a cada uno de los miembros tenía un pesado lastre burocrático y no siempre consultaba las realidades económicas. Se podría afirmar que de dicha generación de acuerdos regionales sólo la Comunidad Económica Europea conservó su dinamismo hasta adaptarse a las nuevas realidades.

Los sectores elegidos para realizar la programación industrial, como fue el caso de la industria automotriz, requerían tal nivel de intensidad de capital y de complejidad tecnológica, además de poseer una estructura oligopólica en el plano internacional, que no es posible que un grupo de países en desarrollo asuma las decisiones sustrayéndose de las mencionadas realidades internacionales. Finalmente, la evidencia de la necesidad del concurso del capital extranjero obligó a modificar las limitaciones como topes a las remesas de utilidades y criterios de desempeño (absorción de componentes nacionales en la producción y garantía de exportación de parte de la producción), para propiciar el retorno de las inversiones que se habían desplazado a la región de Asia Pacífico.

Por otra parte, la concesión a los gobiernos de la facultad de decidir la asignación de los recursos económicos partía del supuesto de la incapacidad del mercado para hacer dicha tarea de manera óptima, creencia comprensible en un período de hegemonía mundial de las tesis de la intervención estatal en la economía. Con el cambio del péndulo ideológico hacia concepciones de libre comercio, apertura comercial, desregulación económica y reducción del papel del Estado, dicho modelo mostró su inviabilidad. Se han favorecido esquemas en los que prevalecen la libertad de los flujos de bienes y servicios y las facilidades otorgadas al

capital extranjero (eliminación de criterios de desempeño). En consecuencia, se abandonó el *primer regionalismo*.

En el *nuevo regionalismo* la acción de los gobiernos se ha limitado a facilitar la libre acción de la iniciativa privada y a acudir con políticas emergentes de salvamento cuando sectores como la banca se han colapsado tal como ocurrió en México, Venezuela, Argentina, Chile y Colombia. En el marco de los nuevos acuerdos de integración negociados en este nuevo período, la agenda de negociación incluye aspectos nuevos como las normas de origen, la propiedad intelectual y la política de compras gubernamentales.

Este es el carácter de acuerdos como NAFTA y MERCOSUR, lo mismo que en el caso del Grupo de los Ties y el Sistema de Integración de Centro América (SICA). Curiosamente, no han incluido la coordinación macroeconómica en áreas como la política del tipo de cambio y, en varios momentos, se han producido colapsos en algunos de los países, transmitiendo inestabilidad al proceso de integración.

La libertad reclamada por los capitales ha permitido que los flujos que ingresan compensen el recurrente déficit de los países en su comercio y cuenta de servicios por los elevados pagos de la deuda externa. Pero ha dejado abierta, asimismo, la posibilidad de que dichos capitales salgan intempestivamente ante la menor sospecha de eventual devaluación o caída de la tasa de interés interna, produciendo colapsos como el de la economía mexicana en 1994. La eliminación de criterios de desempeño y de mecanismos selectivos que estimulen el capital de inversión y desestimulen el capital especulativo de corto plazo ha introducido un altísimo riesgo de vulnerabilidad a los países.

## III. EL DEBATE TEÓRICO Y LA EVIDENCIA EMPÍRICA

## A. La precariedad teórica

A pesar del intenso debate que ha acompañado la formación de las organizaciones multilaterales respecto al eventual daño que el proceso de regionalización les pudiese causar, no hay un consenso teórico al respecto y los modelos analíticos adoptados se corresponden poco con el proceso real (ver Krugman, 1992). Ello ha conducido a adoptar la posición del *segundo mejor* para significar que ante la imposibilidad de encontrar la posición óptima, se debe asumir aquella que en el proceso real parece ser elegible. Al mismo tiempo, se asume que una vez se está involucrado en un proceso regional, la necesidad de continuar la profundización del proceso se impone frente al riesgo de quedar marginado de los nuevos escenarios en gestación. Ello ha sido patente en las reservas de Gran Bretaña frente al proceso europeo, y en las diferencias entre Brasil y Argentina dentro de Mercosur. Pese a todas esas



dificultades, los países optan por mantenerse dentro del proceso. Es lo que se ha denominado el dilema del prisionero.

El estudio pionero de J. Viner, escrito hace casi medio siglo, advertía que los acuerdos regionales de comercio al mismo tiempo que removían los obstáculos al comercio entre sus miembros, podrían introducir nuevas distorsiones en el comercio con los países que no fueran miembros de dichos acuerdos, en razón del carácter preferencial de dichos acuerdos. Las concesiones otorgadas a los miembros no son extensivas a los no miembros (ver Viner, 1950).

En la tensión entre las tendencias de la realidad y los postulados teóricos sobre el multilateralismo y el regionalismo subyacen las tendencias de la acumulación capitalista mundial, de la difusión de las nuevas tecnologías y de los intereses políticos de las naciones y de las regiones. Se puede encontrar desde las posiciones radicales como la del *Memorial drive* que postulaba que el regionalismo sustituya al multilateralismo y, por ende, debía desmantelarse el GATT; hasta quienes como Dornbush han postulado que son procesos complementarios; o quienes creen que el regionalismo acelera el camino del multilateralismo. Otros postulan que el regionalismo tiene mayor capacidad que las instancias multilaterales de corregir los desequilibrios comerciales. Finalmente, están quienes encuentran que el ordenamiento del sistema capitalista mundial pasa por la formación de bloques geopolíticos capaces de equilibrarse mutuamente.

En el marco del debate teórico es frecuente encontrar afirmaciones en el sentido de que las economías orientadas a las exportaciones han logrado un más rápido desarrollo que las economías que prefirieron mantener políticas proteccionistas y estrategias de sustitución de importaciones. Es la comparación típica que se hace cuando se trata de cotejar el desempeño de las economías asiáticas emergentes con las economías latinoamericanas después de los años sesentas. Sin embargo, hay que advertir que en el caso de los países asiáticos no se trató exclusivamente de apertura al exterior sino que existió un serio apoyo del Estado a las empresas, en la investigación y la promoción, y hubo decisiones estratégicas para promover determinados sectores.

A la euforia que acompaña a muchos de quienes creen haber encontrado en los acuerdos de comercio la piedra filosofal para solucionar el atraso económico, cabe recordarles, de una parte, que Puerto Rico ha gozado por un siglo de acceso restringido al más grande mercado del mundo sin que sea propiamente un modelo de desarrollo. Por otro lado, los países asiáticos lograron elevados niveles de crecimiento sin formar parte de ningún acuerdo comercial. Hay que explorar todavía cuáles fueron las estrategias que los colocaron en la posición que hoy ostentan. Podría deducirse que un acuerdo regional de comercio puede servir al proceso de desarrollo de los países involucrados, dependiendo de las circunstancias, pero que no es un factor decisivo, con exclusividad, al margen de otras acciones de política económica alternativas.

Cada vez crece más el consenso en torno a la necesidad de adoptar estrategias de preparación para la competencia exterior, en contravía de quienes creen que la sola competencia externa induce la elevación de la productividad y la competitividad. La elevación del nivel de ahorro interno, decisivo en el proceso de los países orientales, europeos y nórdicos, ha sido al menos tan importante como la inversión en educación y calificación del recurso humano (ver Blomstrom y Meller, 1990 y Albert, 1992). Los acuerdos regionales de comercio firmados en América en la última década no incluyen nada a ese respecto.

En síntesis, se trata de optar la creencia de que la *mano invisible* del mercado mundial producirá los efectos deseables del desarrollo, o si se requieren decisiones políticas y estrategias intencionales. Esto obliga a modificar la creencia, actualmente en boga, de que la apertura al exterior o los acuerdos de integración económica producirán por sí mismos una elevación del nivel de desarrollo. Por ahora, está en discusión si tales estrategias mejoran la calidad de vida de los habitantes. Lo que sí comienza a ser patente es que se ha elevado el grado de vulnerabilidad de los países que no han recorrido un camino de preparación para la competencia internacional.

No sólo se trata de la presencia aleatoria del capital especulativo, ni de las situaciones de déficit comercial suplido con deuda externa, lo cual ya sería suficientemente grave. Parecemos avanzar en la dirección de consolidar las exportaciones del sector primario (petróleo, carbón, níquel, gas, cobre) las cuales, de una parte, tienen una vigencia limitada por ser recursos no renovables, y además se producen bajo los esquemas de *enclave* de efectos macroeconómicos limitados a una región o a la captación de divisas. De ninguna manera pueden sustituir el impacto que tiene la manufactura sobre el empleo, los ingresos y la dinámica del mercado interno. Por desgracia, asistimos a una virtual quiebra de significativos sectores industriales en presencia de la competencia exterior, la revaluación de las monedas locales y la ausencia de infraestructura física y humana adecuada a la competencia.

De otra parte, resulta claro que todo el instrumental económico de análisis fundado en la perfecta competencia se enfrenta a la realidad de competencia monopolística y oligopolística, muy notable en los procesos de regionalización. Como ha afirmado Perroux, "si la competencia la ejercen los monopolios, los oligopolios diferenciados y los grupos económicos y financieros, nadie podrá decir que el sistema se aproxima a una optimización análoga a la de la competencia perfecta, ya que si la competencia es demasiado imperfecta y monopolística no son necesariamente las empresas menos eficientes las que se eliminan sino las menos poderosas" (ver Garay, 1994).

En otro orden de ideas, resulta notable el hecho de que los análisis sobre los procesos de integración se realicen de modo separado entre los factores económicos y los elementos de decisión política. Hay consenso en que Europa tuvo que soportar tres guerras en razón de las



aspiraciones de unos y otros para lograr el control de las minas de carbón y de hierro, y que la constitución de las comunidades europeas sobre dichos minerales desactivaría el foco de futuros conflictos, como efectivamente ha ocurrido.

Los acuerdos económicos entre países alean los riesgos de confrontación y crean las posibilidades de aclimatar la confianza mutua. En 1870 Francia y Alemania; Bélgica y Holanda; Estados Unidos y Canadá se comprometieron en el Tratado de Washington a desmantelar todas las fortificaciones militares en sus fronteras. No cabe duda que esa decisión está en el trasfondo de los ulteriores acuerdos económicos.

A muchos analistas sorprendió el hecho de que el Tratado Norteamericano de Libre Comercio, negociado por un gobierno republicano, fuera ratificado bajo una administración democrata, máxime si el candidato Clinton había expresado serias reservas al contenido de dicho acuerdo. Más sorprendente aún si se observa que los movimientos sindical, ambiental y social que habían formado el arco iris que hizo posible su elección se oponían rotundamente al mencionado acuerdo.

Más notable resulta el hecho de que la votación que hizo posible su aprobación fue mayoritariamente del partido republicano. Ello obliga a explorar las razones de fondo de dicha decisión, que cambian la tradición multilateralista de ese país. Hay quienes hablan de que se trataba de dar paso a la *agenda corporativa* de las grandes corporaciones transnacionales interesadas en la ampliación del espacio para su acción. Krugman llega a afirmar que el referido tratado fue aprobado bajo presiones y con compra de votos en el Congreso, que se recurrió a falacias como prometer que elevaría sustancialmente el empleo y las exportaciones estadounidenses hacia sus socios, lo cual no puede probarse de modo contundente (Krugman, 1996, p. 23). Esta experiencia puede estar en la base de la reciente negativa del Congreso norteamericano, sobre todo por la dura oposición del partido del Presidente, a otorgar las facultades de negociación por la vía rápida (*fast track*) de futuros acuerdos.

No sólo encontramos que la balanza estadounidense es deficitaria con sus dos socios sino que si bien el empleo ha crecido, esto no es atribuible con certeza al referido acuerdo comercial y si hay serias evidencias de expansión de la brecha en los ingresos de los trabajadores calificados y no calificados.

Si no hay consenso en torno a las razones económicas de la firma de un acuerdo de ese tipo y si hay dudas sobre los resultados económicos, tiene que haber razones extraeconómicas atribuibles, por ejemplo, a motivos de *seguridad nacional*. En esta perspectiva, la lógica aconsejaba contribuir a la estabilización de un país vecino con quien se comparten más de cinco mil kilómetros de frontera, y en donde el fracaso del proceso reformista iniciado por las administraciones aperturistas de De la Madrid y Salinas traería traumatismos incontrolables

en el orden de las migraciones, el comercio y las inversiones. Ello permite entender mejor entonces, la decisiva acción de Estados Unidos para liderar con recursos propios y con su poder decisorio en el Fondo Monetario Internacional la formación del paquete de salvamento para sacar a México del colapso monetario de 1994 conocido como el *efecto tequila*.

Esa incorporación mexicana al mercado norteamericano, por encima de siglo y medio de reticencias generadas en la desmembración territorial de que fue objeto, es una opción estratégica que va a modificar sin duda las relaciones de dicho país con sus vecinos del sur. Pese a existir una *cláusula de acceso* en el NAFTA no parece percibirse un interés de México en hacer uso de la misma, y en cambio se han escuchado propuestas de empresarios de la frontera norte de México, de que esa región se integre formalmente a la unión americana.

#### B. La incertidumbre empírica

A las limitaciones teóricas que hemos encontrado para abordar el proceso de regionalización, en donde parece que la realidad ha ido más rápido y más lejos que la abstracción sobre la misma, hay que agregar la duda actual a partir de los resultados concretos de dichos procesos.

Un grupo internacional de analistas, integrado por los ex negociadores del Tratado Norteamericano de Libre Comercio, concluyó "que ni la teoría ni la evidencia empírica permitan concluir que los acuerdos regionales de comercio estén creando una desviación de comercio y/o de inversiones" (Serra y otros, 1997, p. xi). Esta afirmación se fundamenta en el estudio de Clausen, para Canadá y Estados Unidos, el cual muestra que en un análisis desagregado por sectores hay muy pequeña evidencia de un impacto negativo del acuerdo bilateral de libre comercio entre esos dos países en el conjunto de su comercio exterior.

La Universidad de Princeton ha llegado a conclusiones similares a través de estudios en los cuales sostiene que ha habido un significativo incremento del comercio regional con posterioridad a la formación de los acuerdos regionales de comercio. El estudio de Frankel, Kaczmarek, Stein y Wei de 1996, compara los flujos comerciales de los grupos regionales formados entre 1990 y 1995 con los flujos proyectados sobre la base de tamaño del producto, distancias y lenguaje común. La conclusión es que el comercio dentro de dichas regiones fue mayor que la proyección previa establecida con base en dichas variables (ver: J. Serra, 1996).

Además de la evidencia de que se está produciendo un sensible incremento del comercio entre los vecinos inmediatos (válido para los casos de Estados Unidos con México y Canadá, de Colombia con Venezuela y de Brasil con Argentina), en el plano mundial el hecho más destacado es que 53% del comercio mundial está ocurriendo hoy dentro de los acuerdos regionales de comercio. Incluso su incremento ha sido mayor de lo previsto, lo cual permite poner de presente las dificultades de predecir los patrones de comportamiento del comercio





En los últimos cincuenta años el ingreso mundial se ha multiplicado por seis veces y el comercio mundial ha crecido doce veces. Durante los últimos veinte años, la inversión extranjera directa ha crecido también doce veces. No cabe duda que en dicho desempeño ha influido el proceso de liberalización económica que ha abierto las puertas al flujo de bienes y a las transferencias de capitales. Claro que las mencionadas cifras esconden inconsistencias serias.

El informe de la Organización Mundial de Comercio del año 1995 indica que hubo un incremento de 8% en el comercio mundial, al paso que la producción sólo creció 3%. Si bien es cierto que dichas variables no tienen una relación simétrica, pues bien puede ocurrir que economías orientadas preferentemente al mercado externo exporten porciones crecientes de su producto, también es verdad que el sistema de *zonas francas de exportación*, que permiten el ingreso de productos semiprosesados para culminar allí su proceso de elaboración, está generando una situación de doble contabilización de alguna parte del comercio.

Resulta claro que la evidencia no respalda la tesis de una creciente fragmentación regional del comercio por la formación de bloques excluyentes. Por el contrario, el comercio con socios de cada región y de fuera de ella ha sido crecientemente importante para las economías nacionales en la posguerra. La excepción es Europa que persiguió, deliberadamente durante medio siglo, el incremento de los intercambios intrarregionales: entre 1958 y 1993 el comercio intraeuropeo creció de 53 a 70%, siendo más intenso entre 1958 y 1970 con 67.7%.

Aun en el caso de Europa occidental no hubo un cambio notable en la participación del comercio extra regional respecto de la producción total de la región. Si en 1958 el comercio representaba 15.8% del producto interno bruto (PIB) y descendió en 1990 a 12.8%, hay que recordar que había sido de 12.2% en 1963 y de 13.8% para 1973. La explicación radica en el

hecho de que el incremento global del comercio, que pasó de 33% a 45% del PIB entre 1958 y 1990, dejó margen para mantener el comercio extra regional, aun en el marco del alto crecimiento del comercio intra regional. Por lo que hace a la América Latina, el comercio intra regional pasó de representar 16.8% del total de su comercio en 1958 a 19.4% en 1993, y en Asia dicha participación se elevó de 41.1% a 49.7% en los mismos años.

Un caso contrario es el de los países de Europa oriental y de la ex Urrs, para los cuales la participación del comercio regional había sido de 61.25% en 1958 y de 71.3% en 1963, y desciende a 19.7% en 1993 como consecuencia de la caída del campo socialista.

#### IV. ENSEÑANZAS DE UN PROCESO

No es fácil predecir si los actuales acuerdos regionales logren una consolidación en el futuro. Es claro, sin embargo, que no estamos en presencia de una moca pasajera. El proceso de regionalización es tan antiguo como las mismas negociaciones multilaterales y ha ido adquiriendo las características necesarias para adaptarse a los cambios en el escenario mundial.

La tendencia de Europa a expandirse hacia el Este para ocupar el espacio dejado por la quiebra del Consejo de Cooperación Económica (CCMECON), que aglutinaba a los países de la órbita soviética, tiene aún mucho por definir. No obstante, con toda seguridad es más previsible su consolidación que un retorno al pasado.

Hay quienes hablan de la *euroesclerosis* para significar que la recuperación económica europea de los años 1987-1991 no es atribuible al proceso de integración regional sino que corresponde a una fase de crecimiento propia del ciclo económico. Adicionalmente, se asume que las elevadas tasas de desempleo permiten deducir que el proceso regional no mantendrá su dinamismo y, en consecuencia, no sería más el paradigma ideal para otros procesos regionales (Krugman, 1996).

De nuevo estamos en presencia de una valoración exclusivamente económica que desconoce las razones geopolíticas de los procesos en curso. Mientras Krugman sostiene que el proceso de expansión de Europa hacia el Este no será tan rápido como algunos creen, la verdad es que estamos en presencia de una Europa que trata de calmar el deseo intenso y generalizado de los países ex comunistas por integrarse a los acuerdos comerciales y a la Organización del Atlántico Norte (OTAN), en el plano militar. Así se observó en la cumbre de Madrid, patente en el desengaño de países como Rumania que no han sido declarados elegibles por el momento (ver Comisión Europea, 1997).

La historia reciente recuerda los daños que el mundo entero y Europa en particular padecieron por el incumplimiento de Estados Unidos al respaldo del dólar como moneda patrón, en el



marco de los acuerdos de Bretton Woods. La emisión inorgánica de los fondos necesarios para financiar la guerra de Vietnam trajo consigo la declaratoria de "no convertibilidad" de dicha moneda en metal, cuando el presidente De Gaulle solicitó la conversión de las reservas en dólares depositadas en el Banco Central de Francia.

La subsecuente devaluación del dólar significó una depreciación de los activos de reservas de todos los países del mundo, en una situación indeseable, atribuida por los tratadistas monetarios a lo que se denominó entonces el "señorío/vasallaje" del dólar (Block, 1984, cap. I). Esas son las realidades que subyacen a la voluntad de lograr una independencia monetaria para la Unión Europea y no se trata solamente de un asunto mecánico de simplificar los cambios de moneda de los turistas.

Es verdad que existen diversos problemas en la implementación y desarrollo de los acuerdos de integración regional. Sin embargo, se observa una voluntad orientada a superar dichos escollos y acomodarlos de modo realista a las posibilidades concretas, que a dar marcha atrás. Se trata de lo que algún analista denominó *la lógica de la bicicleta*, para significar que así como la única forma de mantener el equilibrio en la bicicleta es avanzando, en el orden económico la única forma de mantener la dinámica de la integración es progresando permanentemente en la búsqueda del desarrollo de los temas acordados.

Cuando culminó la Ronda de Uruguay del GATT se valoraron como un triunfo del multilateralismo la significativa reducción de aranceles, el esfuerzo de disciplina en el plano normativo, la reducción de los márgenes de preferencias regionales, y las posibilidades de exención en el trato de Nación Menos Favorecida. En ese momento pareció predecible que esos logros desestimularían la firma de acuerdos regionales. Pero la realidad mostró que la dinámica de regionalización mantuvo su impulso.

La verdad es que la aceptación de las normas del GATT tenía algo de formalismo legal sin suficiente voluntad de aplicación. Por ejemplo, es patente que pese a la reducción progresiva de los niveles arancelarios en el plano mundial, se generalizó el recurso a instrumentos para-arancelarios de protección, entre los cuales los más usuales han sido la aplicación de procesos *antidumping*, y la exigencia de *restricción voluntaria de las exportaciones*, como ha ocurrido frente a Japón. Nos encontramos entonces con un proceso de sustitución de instrumentos directos de protección por herramientas indirectas, que cumplen el mismo propósito.

Aun cuando sería de esperar que la firma de acuerdos regionales purga a los países a salvo de dichos procesos, México ha sido objeto de procedimientos *antidumping* para varios de sus productos por parte de los Estados Unidos, todavía después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Lo mismo le ha ocurrido a Colombia frente a los Estados Unidos en el caso de las flores.

El especialista en normas del GATT John Jackson había advertido antes de la culminación de la Ronda Uruguay que la aceptación del Mercado Común Europeo como unión aduanera iba en contravía de los requerimientos legales del artículo XXIV y podría conducir a la quiebra del GATT. Al mismo tiempo, Dam advertía que sólo uno de la docena de acuerdos regionales existentes cumplía cabalmente las exigencias del artículo XXIV del GATT (ver Bhagwati, 1992, p. 7).

La realidad se encargó de mostrar que el proceso europeo se mantenía y se desarrollaba simultáneamente con el desenlace de las negociaciones del GATT. Esto obliga a concluir que los acuerdos multilaterales carecen de la fuerza legal y las herramientas de coerción para impedir los procesos regionales y han terminado por encontrar un espacio de complementación. La OMC, a pesar de tener dudas acerca del daño que los acuerdos regionales pueden causar al proceso multilateral, deberá ocuparse por ahora de buscar la difícil complementariedad entre el proceso multilateral y los acuerdos regionales, dado que los países de las diversas regiones han tomado decisiones que sólo notifican con posterioridad.

Las experiencias desarrolladas en los acuerdos regionales han dejado algunas enseñanzas (Garay, 1994, p. 79) que podrían sintetizarse así:

- a) Con un menor número de participantes es mayor la eficiencia, rapidez en las negociaciones y observancia de los compromisos comunitarios.
- b) Si se incrementa el número de miembros, las dificultades se incrementan en razón de las cambiantes condiciones políticas de los diferentes miembros.
- c) Los obstáculos se elevan en ausencia de un relativo poder *hegemónico* y de las diferencias institucionales entre los miembros.
- c) Si proliferan los acuerdos regionales, mayor será la probabilidad de restringir el margen de acción a los países oportunistas que tratan de beneficiarse de facilidades comerciales sin compromisos recíprocos.

Por lo que hace a los efectos de los acuerdos regionales en los países miembros se pueden encontrar los siguientes:

- a) Efecto *ilusión-preferencia*. Un compromiso regional implicaría una mayor comunidad política en la que el proceso de toma de decisiones podría ser menos influido por grupos de interés sectoriales en el interior de cada país miembro.
- b) Efecto *asimetría-preferencia*. El diseño de la política en la esfera regional debe considerar como solución de compromiso los intereses comunes preponderantes en los diversos países, lo cual permitiría conseguir mejores medidas para por lo menos algunos de los países miembros, respecto a la situación previa.
- c) Efecto *diseño institucional*. La mayor flexibilidad susceptible de lograrse con el establecimiento de instituciones de índole regional, que trascienden las limitaciones domésticas, podría permitir la adopción de políticas más eficientes para el conjunto.



En oposición a dicha valoración existen tendencias contradictorias al proceso de regionalización, particularmente fuertes en Europa. Ellas sostienen que el traslado de funciones decisorias a las instancias supranacionales implica una *pérdida de soberanía*. Decisiones que afectan la vida real de las poblaciones son cedidas a instancias burocráticas no emanadas de la elección popular, que no deben dar cuentas de su gestión directamente a la sociedad y cuya distancia de las necesidades concretas de cada región puede estar causando una peligrosa brecha política.

En todo caso, dicha crítica tiene elementos comprensibles, en lo que se refiere a la relación de la sociedad con sus gobiernos. Cada vez más, estos últimos justifican el impacto social de sus políticas como un costo para cumplir las metas comunitarias. De otro lado, también es cierto que las instancias supranacionales han permitido disponer de un escenario y normas de arbitraje que no existían en el pasado.

#### A. Estrategias en juego: *hub and spokes* o *building blocks*

Por lo que hace a las estrategias de negociación y construcción de los espacios económicos ampliados en el continente americano se ha presentado un intenso debate en torno a dos posiciones (Wonnacott y Wonnacott, 1996, p. 108):

a) La propuesta de "centro y ejes" (*hubs and spokes*) que parte del reconocimiento de un poder hegemónico ordenado: del proceso, con el cual los demás países deben relacionarse de modo bilateral, sin que existan negociaciones conjuntas. Una vez que se concretó el Tratado Norteamericano de Libre Comercio, Estados Unidos anunció que había posibilidad de acceso individual para cada país a dicho acuerdo, y se mencionó a Chile como el país con la primera opción. La reacción de los demás países, y ello fue explícito en el caso de Colombia, Argentina y Costa Rica, era tratar de colocarse en la "fila india" para hacerse merecedor de dicho privilegio. La constitución del Grupo de los Tres entre Colombia, Venezuela y México, pese a la oposición de los empresarios y trabajadores de los dos primeros países, se trató de justificar como un primer paso en la dirección de ingresar al Nafta.

b) Construcción a través de "bloques" (*building blocks*), que pasaría por el reconocimiento de la existencia de los grupos regionales y el avance hacia un mercado continental a partir de la negociación entre grupos, lo cual eleva el poder de negociación de los países, y que ha sido la posición defendida por MERCOSUR y finalmente aceptada por el presidente Clinton en su gira por Suramérica en octubre de 1997.

En la primera propuesta, el país hegemónico selecciona al candidato y el país aspirante a ingresar al mercado ampliado debe asumir como un dato el cuerpo de los acuerdos ya existentes, los cuales obviamente no se ponen en discusión; sobre todo, es bien probable que el país aspirante deba pagar un boleto de entrada más costoso en términos de mayores

concesiones. Esta estrategia fue criticada por la OMC en razón de que minimiza las posibilidades de concertación entre los países aspirantes a ingresar.

A partir de la experiencia europea se ha puesto en boga la expresión de los *círculos concéntricos* ordenados en función de su mayor o menor compromiso con el núcleo duro de los acuerdos. La adhesión global de Francia, Alemania y los países del Benelux a los acuerdos comunitarios hizo que, sobre la base de su apoyo, el proceso europeo avanzara. Y el proceso se ha profundizado aun a pesar de los reparos ingleses a los aspectos sociales y monetarios del proceso, por encima de la votación en contra a la adhesión en Noruega y pese a la presencia de países en el entorno geopolítico como Suiza, que se han sustraído históricamente del proceso. Esta estrategia ha permitido que economías con mayor poder e identificación de propósitos avancen, produciendo al final un *efecto de arrastre* sobre los países vacilantes.

Es lo que ha ocurrido en otras regiones. El respaldo de Argentina y Brasil al MERCOSUR, por encima de diferencias centenarias, ha hecho que aun si Paraguay se retirara el proceso continuara. Esa misma decisión estratégica de las dos economías más poderosas de la región ha atraído a Chile, que se encuentra por fuera de todo acuerdo regional, y a Bolivia que hace parte de la Comunidad Andina de Naciones, a llegar a acuerdos de alcance parcial con MERCOSUR.

Guardadas proporciones, se puede afirmar lo mismo del caso de las economías colombiana y venezolana en el seno del Grupo Andino. La integración de estos dos países en una zona de libre comercio ha quintuplicado los intercambios en solo un lustro. Pese al retiro temporal de Perú, la inestabilidad política en Ecuador y la firma unilateral de un acuerdo entre Bolivia y MERCOSUR, el proceso andino se ha mantenido sobre la base del respaldo colombo-venezolano.

Lo anterior ha permitido a Krugman concluir que hay un *factor geográfico* de inducible peso en la posibilidad de éxito de los acuerdos económicos regionales. La vecindad franco-alemana, argentino-brasileña y colombo-venezolana no debe ser extraña a la intensa dinámica que ha tenido en todos esos casos el proceso de integración económica (Krugman, 1996, p. 28).

#### BIBLIOGRAFIA

##### Libros

- Block, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Blomstrom, Magnus y Patricio Meller. *Trayectorias divergentes*, Santiago de Chile, Cieplan/Hachette, 1990.



Comisión Europea. *Agenda 2000 1. Pour une union plus forte et plus large, 2. Le défi de l'élargissement*, Bruselas, 1997.

Garay, Luis Jorge. *América Latina ante el reordenamiento económico internacional*, Bogotá, Edit. Universidad Nacional de Colombia, 1994.

Michel, Albert. *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Edit. Paidós, 1992.

#### Artículos de libros

Krugman, Paul. "Acuerdos Comerciales e integración regional", en *Integración económica en perspectiva*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Ricuperio, Rubens. "Integración y regionalismo en las Américas", en *Integración económica en perspectiva*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Serra, Jaime (et. al.). "Reflections on regionalism", *Report on the study group on international trade*, Carnegie Endowment for International Peace, 1996.

Viner, J. *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950, citado por Serra Jaime et. al.

Wonnacott, Ronald y Paul Wonnacott. "El TLCAN y los acuerdos comerciales en las Américas", en *Integración económica en perspectiva*, Bogotá, BID/DNP, 1996.

#### Artículos no publicados

Bhagwati, Jagdish. *Regionalism vs. Multilateralism: An overview*, World Bank and CERN, Conference on New Dimensions in Regional Integration, abril 2-3 de 1992, Washington D. C., mimeo.

Krugman, Paul. *Regionalism vs. Multilateralism: Analytical Notes*, Washington D. C., MIT y CERN, 1992, mimeo.



## La cooperación internacional: entre los intereses domésticos y solidarios

### Investigadores:

Yolanda Ramírez Prado

Ricardo Melo Acosta

Investigadores Centro de Investigación  
y Consultoría en Cooperación Internacional  
Universidad Externado de Colombia.

### INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional es parte integrante de la política exterior y de las relaciones económicas entre los países. Para el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>1</sup>, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es un concepto que comprende todas las modalidades de ayuda y todos aquellos aportes de recursos dirigidos a los países en desarrollo<sup>2</sup> y a las instituciones multilaterales, acordados por los gobiernos. Constituyen la AOD los desembolsos netos de subsidios y préstamos que tengan como principal finalidad mejorar el desarrollo económico, el nivel de vida y bienestar de la población, que se otorgan en condiciones flexibles o con componentes no reembolsables, esto es, con un determinado grado de concesionalidad respecto a los costos del mercado<sup>3</sup>.

Asisten a la AOD los principios fundamentales que se conjugan en el ser humano como objeto y sujeto fundamental de la sociedad y de la vida política, el compromiso con la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la plena aceptación de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los Estados, la observación de la igualdad soberana y la autodeterminación de los pueblos.

<sup>1</sup> La OCDE fue creada mediante el Convenio de París de diciembre 14 de 1960, vigente desde septiembre 30 de 1961. En la actualidad la integran 28 países. La OCDE provee elementos a los gobiernos para discutir, desarrollar y perfeccionar la política económica y social. El CAD es un comité formado por 21 países de la OCDE que tiene como propósito asegurar la expansión del volumen agregado de recursos disponibles para los países en desarrollo y mejorar su efectividad.

<sup>2</sup> Es decir, con destino a países y territorios pertenecientes a la parte I de la Lista de Receptores de Ayuda (países en desarrollo) del Comité de Ayuda al Desarrollo-CAD.

<sup>3</sup> Si se tratara de un préstamo, éste debe concederse por lo menos con 25% de subvención, cifra acordada en la OCDE. El grado de concesionalidad es el que determina que se trate o no de cooperación.



La expresión de estos principios se encuentra recogida por el concepto de desarrollo humano, el cual puede definirse como el proceso en el que se conjugan la ampliación de las opciones para la gente con sus obligaciones<sup>4</sup>. Proceso que es sostenible mediante la generación de empleo y la seguridad de los medios para ganarse el sustento, la libertad de las personas, la distribución equitativa de los beneficios, la promoción de la cohesión social y la cooperación, y la salvaguarda del desarrollo humano futuro. Estas dimensiones del desarrollo humano se utilizan a su vez como indicadores para evaluar el grado de crecimiento de los pueblos.

La actividad de la cooperación internacional en los países en desarrollo está claramente definida por el discurso global generado desde los escenarios construidos por los donantes. Si bien se acepta que sus principios y supuestos se han transformado y han evolucionado hacia formas y estrategias más cercanas a soluciones adecuadas de los problemas de los países receptores, éstas continúan respondiendo a intereses políticos y económicos de los países industrializados, lo cual da lugar a discursos paralelos que apuntan a intereses solidarios y domésticos.

Países donantes y receptores han enfrentado diversas coyunturas en el desarrollo que han originado estos cambios en el concepto de la AOD, desde la noción puramente asistencialista, propia de los años 50 y 60 hasta la concepción actual que promueve la figura de "asociación" para la cooperación (*partnership*). De la polarización en la guerra fría a la globalización, del énfasis en el crecimiento económico al desarrollo humano, de la participación exclusiva del sector público a la presencia cada vez más creciente de los organismos no gubernamentales, de la crisis de ricos y pobres al desarrollo sostenible y la pobreza. Reflejo de estas circunstancias, la cooperación internacional se convierte en uno de los instrumentos estabilizadores entre Norte y Sur.

Aunque las cifras pueden mostrar contribuciones generosas en esta materia, los efectos e impactos de las acciones emprendidas no producen la resolución esperada de los problemas que se intentan abordar por la vía de la cooperación, ni generan esquemas o modelos que permitan aliviar las condiciones que padecen la gente y las instituciones. Esta situación demanda explicaciones que permitan establecer los elementos, obstáculos, ambigüedades y confusiones que impiden una práctica efectiva y sostenible de las actividades de cooperación. El desarrollo de la cooperación internacional en los países de la región latinoamericana es un caso para estudiar en la medida que presenta una marcada reducción en la corriente de recursos, consecuencia de la denominada "fatiga de los donantes", y con la lejana y difícil perspectiva de constituirse en sí mismo, como fuente de cooperación.

Colombia puede ejemplificar, tanto en el ámbito oficial como en el sector no gubernamental, un país característico que maneje con incertidumbre la cooperación internacional. No ha

<sup>4</sup> PNUD, informe sobre Desarrollo Humano 1996, pp. 62 y 63.

realizado un aprendizaje a partir de los hechos que han generado las nuevas concepciones de la AOD, carece de un referente explícito para hacerla una herramienta de desarrollo y enfrenta dificultades para determinar el papel que le corresponde en el escenario regional y global. Su desempeño continúa ligado al discurso de la cooperación internacional como expresión de la solidaridad y la equidad. Colombia requiere hacer una lectura que interprete los diferentes planos que la constituyen. Estas lecciones le permitirán hacer un uso más inteligente de la cooperación.

En el año 1997 se registró una caída neta de recursos de la AOD de 11%, el más bajo monto de la década del 90. Ante la paulatina reducción de la AOD, la meta definida por Naciones Unidas de destinar 0.7% del PNB a la cooperación parece cada vez más lejana. Los países miembros del CAD redujeron su participación de 0.33% del PNB en 1992 a 0.22% en 1997, el punto más bajo en la historia de la cooperación internacional. Cabe mencionar que países como Noruega, Dinamarca, Países Bajos y Suecia han alcanzado a superar el objetivo definido por Naciones Unidas<sup>5</sup>.

Al revisar el desempeño de los países se encuentra que Estados Unidos redujo su AOD en 28%, el índice más bajo entre los países donantes con 0.09% del PNB, aunque continúa en el segundo lugar en cifras absolutas en 1997, esta situación es debida en parte a la salida de Israel de la lista de receptores. Italia mostró también los registros mínimos históricos con 0.11% del PNB y una contracción real de 44%. Así mismo, Alemania y Francia evidencian el nivel más bajo en la década de los 90's por sus recortes en las cuentas de cooperación en 1997. Alemania descendió en términos del PNB de 0.42% en 1990 a 0.28% en 1997, Francia que mantiene la correlación más adecuada dentro del Grupo de los Siete G7, con una reducción menos fuerte, agenció tan sólo 0.45% de su PNB.

Esta disminución de la AOD en los países europeos responde a los recortes presupuestales requeridos por la unión económica y monetaria; a la falta de legitimidad de la ayuda ante la opinión pública; y en último término, a la intensificación de recursos en los circuitos privados de inversión, en detrimento de la asistencia oficial. A pesar de estos recortes globales, algunos países en el año 1997 han logrado aumentar su cooperación, tal es el caso de Canadá, que elevó su AOD en 15% del PNB, y la Gran Bretaña que ascendió un lugar ubicándose en el decimotercero de la lista de donantes.

<sup>5</sup> IRELA, Cooperación al Desarrollo con América Latina: Hacia un menor protagonismo europeo, informe del IRELA (Madrid, 1999).

<sup>6</sup> Para cifras consolidadas ver: gráfica 1. Corrientes de ayuda 1992-1996 en US\$ millones; gráfica 2. Corrientes de ayuda 1992-1996 como % del PNB; gráfica 3. Corrientes de ayuda 1997 en US\$ millones; gráfica 4. Corrientes de ayuda 1997 como % del PNB; gráfica 5. Corrientes de ayuda 1997 US\$ per cápita; tabla 1. Corrientes de ayuda 1992-1996; y Tablas 2 a 5. Corrientes de ayuda 1997.



Los problemas de la asignación y disminución de la AOD no son los únicos factores que afectan su ejercicio, existen otras condiciones adversas que impiden su efectivo crecimiento. La cooperación en el contexto de las políticas públicas continúa ocupando un espacio secundario y poco visible en función de otros elementos que la constituyen. Las acciones y compromisos de la cooperación internacional deben estar vinculados a los propósitos nacionales de los hacedores de política, pero por su monto y gestión no significa una actividad relevante en el ejercicio público, construyéndose así una relación asimétrica y débil entre los entes nacionales que lideran la cooperación y los demás actores periféricos de los países destinatarios, que no permiten el buen manejo o gobernabilidad de los sistemas de cooperación internacional.

La edificación de una gobernabilidad en esta materia debe estar fundamentada en la simetría entre los actores de la cooperación nacionales e internacionales, que facilite el espacio para la sociedad civil y los actores locales, que proporcione instrumentos de política concertados alrededor de la participación, a descentralización y que permita la democratización de la información. Necesariamente la cooperación, como responsabilidad de los Estados, debe realizarse en el marco de los principios de la soberanía y el autogobierno. La participación de los organismos no gubernamentales (ONG), el sector privado y el tercer sector<sup>7</sup> en la cooperación internacional es definitiva pero sus actuaciones deben consultar a la autoridad estatal, con el ánimo de invocar su tutela sobre los intereses de los asociados de la Nación.

Algunos países de la región, en razón de sus indicadores de crecimiento, como Brasil, México y Chile se han aproximado a la condición de donantes. Estas experiencias presentan de alguna forma los mismos inconvenientes de la cooperación Norte-Sur y se han utilizado frecuentemente como motor de sus exportaciones. La discusión en el área sobre el papel que le corresponde a Latinoamérica en la cooperación, se observa confuso por la disímil situación de los países que forman la región. Algunos eminentemente receptores, situados entre los diez prioritarios del mundo como Haití y Bolivia, hasta países miembros de la OCDE como lo es México, situaciones sociales diferentes en el interior de cada territorio nacional, desarrollos institucionales diversos en el caso de las cancillerías y del aparato estatal, y la membresía a distintos bloques intrarregionales. Si América Latina logra establecer un mismo punto de vista sobre la cooperación que elabore sus diferencias, estaría en capacidad de generar un discurso que tenga contenido significativo en el contexto actual.

En suma, el presente trabajo propone que si bien la cooperación internacional se desprende de los principios de la solidaridad entre los pueblos y de la genuina cooperación entre los mismos para lograr los objetivos de desarrollo mutuamente convenidos, se presentan elementos políticos para impedir que los principios que inspiran la cooperación internacional,

<sup>7</sup> Se considera como tercer sector aquellas instituciones privadas que realizan funciones propias del sector público.

tanto en los países donantes como en las regiones y países receptores, no se expresen cabalmente como se verá a lo largo del ensayo. Esta circunstancia es soportada por una "caprichosa" gestión en el ámbito del cferente y del beneficiario.

## I. ELEMENTOS POLÍTICOS GLOBALES EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Al comienzo de la década de los 90's las motivaciones ideológicas que asistían la cooperación en el período de la guerra fría fueron reemplazadas por otras que se tornan relevantes dado que el conflicto Este-Oeste ya no ocupa el centro de las preocupaciones. En este contexto son criterios para definir los énfasis de la cooperación y su distribución la reducción de la pobreza en los países con indicadores más preocupantes como Sierra Leona, Burkina Faso, Níger o Haití en Latinoamérica (ver tabla 6); aquellos que mantienen problemas de narcotráfico o criminalidad; los países que constituyen una amenaza para los países desarrollados por sus índices de emigración; los países que poseen territorios con recursos naturales de importancia global; y los países cuestionados por su tratamiento a los derechos humanos.

Adicionalmente, el ejercicio de la cooperación está permeado por los intereses nacionales, llámense estos de expansión y de afirmación cultural, vínculos históricos, comerciales, estratégicos, ligados a los temas convenidos en los escenarios internacionales o atados al desarrollo de tecnología y conocimiento. Cada caso tiene su representación en una forma particular de desempeño en la cooperación internacional, que es apoyada con líneas de financiación que le permiten concretar las iniciativas. Donantes como Francia han definido en buena parte sus mecanismos de cooperación en función de un interés específico, el interés cultural, una gran parte de su AOD se canaliza y orienta para obtener resultados en esta esfera. De otra parte, la concentración de la AOD está determinada por lazos históricos, ampliamente ejemplificada en las relaciones de cooperación española con América Latina, juicio que determina la focalización de la ayuda externa. Sin lugar a dudas, el ámbito comercial es el ejemplo clásico para mostrar cómo la AOD se encuentra relacionada de una manera estrecha, a través de la transferencia de tecnología, sin entrar en la discusión del tipo de tecnología que se moviliza en cooperación internacional, con actividades de promoción y consolidación comercial. Italia concede gran relevancia al factor comercial que orienta sus intervenciones. Usualmente los diseños de la cooperación incorporan estrategias para actuar como bloques comerciales y conceden importancia económica a los países que constituyen sus mercados naturales. En el mercado de la cooperación internacional es un caso atípico encontrar la disponibilidad de recursos humanos o técnicos no atados, inclusive en la órbita de los organismos internacionales, los cuales establecen formas que favorecen a determinados grupos.

Del mismo modo la AOD se constituye en un mercado para el recurso humano y la producción tecnológica de los donantes, el cual opera mediante procedimientos internos establecidos por



las instituciones que coordinan la cooperación internacional, con el ánimo de movilizar ciertos sectores o segmentos de la población calificada. A través de este mecanismo, los gobiernos pretenden dar visibilidad a su oferta tecnológica y de capital humano. Así mismo los organismos internacionales cooptan un cuerpo de especialistas, sino mediante una vinculación laboral regular formando su propia base de datos: tales especialistas son regularmente consultados y llamados para actuar en el área de su competencia.

En el desarrollo de las tareas de cooperación estas firmas y sus especialistas cuentan con experiencias en diversos países y regiones, pero es manifiesta la carencia de información en el país beneficiario sobre los términos de referencia de la convocatoria, las metodologías empleadas por los seleccionados, los resultados obtenidos y el impacto de los proyectos ejecutados por ellos. Esta escasa participación de las instituciones nacionales del país receptor en los procesos de decisión desfigura el curso de los proyectos y las acciones de cooperación internacional y por tanto la sostenibilidad de la misma, porque da lugar a procesos desgastantes y reiterativos que afectan y retardan los cronogramas de ejecución. Es necesario superar la "arrogancia" en la toma de decisiones y admitir la simetría que supone la cooperación, lo cual conduciría a juicios más acertados en la definición de los recursos y permitiría una aproximación más expedita a los problemas que se quieren enfrentar.

Si se admite que la cooperación internacional promueve la movilización de intereses y propicia la localización del recurso humano y tecnológico de los países industrializados, sería forzoso reflexionar sobre su impacto como instrumento en proceso de desarrollo y de crecimiento. El lugar común de los análisis sobre la AOD en el ámbito global se encuentra localizado en la definición de los temas y las cifras consolidadas que se aportan bilateralmente o a través de organismos multilaterales, en estudios sobre la efectividad de las intervenciones y en la participación de ONG. Menos son los análisis de la pertinencia de las acciones que se emprender, luego del dispendioso proceso de negociación y sobre la valoración de experiencias en lo relativo a la oportunidad de los recursos disponibles en la cooperación que se ofrece. La medición de la eficacia, eficiencia e impacto de los proyectos de cooperación ejecutados cubre un pequeño número de casos, y sus resultados no superan la experiencia particular. En menor grado de avarice se sinja la discusión sobre la sostenibilidad de las actividades realizadas.

Es paradójico que estudios sobre el impacto de la cooperación en el desarrollo no sean conocidos, en la medida que éstos orientarían la toma de decisiones de los países donantes y receptores en esta materia. Al ser la AOD una actividad que no supera el 0.3% del PNB en los países donantes, su análisis en relación con otros desembolsos es secundario. Desde los receptores, en particular en los casos en que la contribución de la cooperación representa porcentajes significativos en el gasto del gobierno, el examen de la cooperación internacional frente al crecimiento y desarrollo debe ocupar la atención de las entidades responsables. Estudios de la AOD en esta dirección deberían resarcir el interés del ciudadano en la inversión

de los recursos, puesto que ésta se nutre de los impuestos de los contribuyentes en los países donantes.

## II. EL GOBIERNO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LATINOAMÉRICA

### A. La cooperación internacional en Latinoamérica: una visión ingenua

El descenso en los recursos bilaterales representó para América Latina un total de 900 millones de dólares en 1997. Como consecuencia se percibe un aparente aumento de la canalización de recursos por la vía multilateral hasta un 40% del total para la región. Los países europeos disminuyeron en 32% su AOD para Latinoamérica, no obstante, continúa siendo Europa en su conjunto el mayor donante con 61.4% del total de AOD bilateral (ver gráfica 6).

Latinoamérica y el Caribe se sitúa en el tercer lugar de receptores de la AOD regional de Europa, con un perfil acentuadamente bilateral condicionado a las prioridades sectoriales y geográficas establecidas por cada donante. Son los cambios en las preferencias geográficas, tal es el caso de Francia y de España que dieron prioridad al África en 1997, los ajustes presupuestales domésticos y la fatiga de los donantes, los factores que explican la reducción de la AOD de los tradicionales donantes europeos a la región.

Los países de la región que han alcanzado mejores indicadores de crecimiento, tienden a recibir cada vez menores recursos de cooperación. Se pueden citar los casos de Argentina que en la actualidad ha sido objeto de recortes hasta de 50%, Chile de 40% y México igualmente con una sensible reducción. En estos mismos países, junto con Brasil, se ha aumentado la inversión extranjera directa europea.

La Comunidad Andina recibió en 1997 un 37.5% de los flujos totales. Centroamérica un 30.3% y MERCOSUR 14.2%. La disposición de la cooperación europea en los próximos años está orientada para eventos como la reconstrucción de Centroamérica tras el Huracán Mitch y el apoyo al proceso de paz en Guatemala. De igual forma se puede visualizar la tendencia hacia la descentralización geográfica de las fuentes europeas y una mayor concentración en los países de menor crecimiento como República Dominicana, Paraguay y Perú, que han recibido un mayor volumen de ayuda en relación con años anteriores.

En la composición de la cooperación de la Unión Europea para América Latina la asistencia financiera y técnica participa con 39% del total para 1997, la ayuda humanitaria con 25.5% y la cooperación económica con 17.9%. La lucha contra el narcotráfico, la protección del medio ambiente y la ayuda alimentaria fueron los programas más afectados por las restricciones presupuestarias, y éstas se mantendrán puesto que es necesario para la Unión dar soporte a



los fondos estructurales y de cohesión tendientes a la estabilidad macroeconómica de los Estados miembros, la utilización de recursos para desarrollar la reforma de su organización, hacer operativa la reforma de la política agrícola y continuar con la incorporación de los países del Este.

Japón efectuó un recorte de la AOD similar a las fuentes europeas en Latinoamérica, alrededor de una tercera parte en 1997, pero es todavía el mayor donante bilateral en América Latina con 23.9%, a pesar de que la región pierde importancia para su cooperación. Su contribución decreció sustancialmente como producto de la crisis asiática y la reorientación de sus recursos destinados hacia la región, siendo los países más afectados Bolivia y Perú. Esta tendencia puede continuar en los próximos años por los efectos del período de recesión en que se encuentra, la cual se manifiesta en una contracción del PIB en menos 2.6% en 1998.

En el caso de Estados Unidos, con 18.7%<sup>8</sup> para la región, la tendencia es a intensificar la cooperación, hecho que se refleja en la convocatoria y realización de las Cumbres de las Américas y las negociaciones de un área de libre comercio. La asistencia de Estados Unidos ha privilegiado la lucha contra la droga y la consolidación de la democracia. Es así como Perú y Bolivia han percibido la mayor parte del incremento de la AOD de Estados Unidos. Este interés en la Comunidad Andina se expresa en la asignación de 58.5% del aporte global a la región, en detrimento del apoyo que venía recibiendo América Central que alcanza en 1997 el 27.2%. Para Canadá la región latinoamericana tampoco es central para definir su AOD. En 1997 incrementó sus recursos en 3.7%, del total de flujos bilaterales. Los países de mayor concentración de la ayuda canadiense son en su orden, Haití y Perú.

Esta composición de la cooperación internacional recibida por América Latina ilustra sobre la ingenua e irresponsable aceptación por parte de la región de una condición secundaria en el concierto internacional y por ende en el plano de la cooperación. Se ha demostrado con anterioridad el interés y la expresión manifiesta de la ayuda de España y Estados Unidos por razones geográficas e históricas, pero aun así estos donantes no se comportan de manera regular. Los acontecimientos políticos en la esfera internacional y otros de orden natural impredecibles amenazan la continuidad de la cooperación. Sin embargo, esta situación no está definida únicamente por la condición de prioridad sino también por la ausencia de una política internacional en Latinoamérica que se ocupe de la AOD.

No obstante que han emergido como líneas globales de interés de la cooperación internacional asuntos relacionados con la protección de los recursos naturales, el respeto de los derechos humanos y la consolidación democrática, muy seguramente éstos recibirán atención principal, manifiesta en recursos, cuando desde el Norte sean catalogados como problemas críticos,

<sup>8</sup> BELA, Op. Cit.

explosivos y desestabilizantes para ser susceptibles de la cooperación coyuntural y reactiva del mundo desarrollado.

El tema de la definición de prioridades y la concentración de recursos de la AOD es abordado con frecuencia por los donantes a través de la concepción de grupos de países con indicadores compartidos y en atención a su situación geográfica. Colombia, en este caso, es identificado con los países de América Latina, en particular como miembro de la Comunidad Andina y en algunos casos como parte del Grupo de Río, del Grupo de los Tres o de los No Alineados. Para definir su estrategia de cooperación frente a los donantes, los países de la región deben mirarse no sólo como país o bloque subregional, con sus problemas de desarrollo particulares, sino como parte de una región definida geopolíticamente. Esto no significa que en la región no continúen siendo los mayores depositarios de ayuda los países con menor grado de desarrollo como Haití (clasificado con un Índice de Desarrollo Humano [IDH] de 152 en desarrollo humano bajo), Nicaragua (IDH de 121 en desarrollo humano medio), Bolivia (IDH de 112 en desarrollo humano medio) y El Salvador (IDH de 107 en desarrollo humano medio)<sup>9</sup>.

#### B. Las opciones para Latinoamérica: en busca de la simetría y la solución regional

La fórmula de "asociación" se ha empleado para hacer de la cooperación, por lo menos en la retórica, una actividad más simétrica, que evite los inconvenientes ligados a las concepciones "Norte/Sur", o "donante/receptor". Esta idea debe entenderse desde la perspectiva regional no solamente como una mejor fórmula para configurar la ejecución de la cooperación y que supone compartir los costos de las operaciones sino que América Latina cuenta con oportunidades de inversión ya establecidas y la potencialidad de recursos como el ambiental, que constituyen elementos en la negociación de la AOD.

Los aportes de la cooperación internacional en América Latina, puesta en los actuales términos, debería potenciar los grandes pasivos de la región, una población joven, con importantes recursos naturales, regímenes democráticos y la mayoría de sus países situados en un IDH medio, características propias que se deberían considerar al decidir sobre la distribución de recursos de la AOD. En este orden de ideas, la AOD para América Latina debe ser pensada en el marco de la globalización, observada no sólo como una herramienta o una estrategia colectiva sino como un elemento que haga posible soluciones colectivas en la región, que genere impactos no sólo en el tema del comercio y la integración sino, incluso, en las condiciones sociales y políticas.

<sup>9</sup> PNUD, informe sobre desarrollo humano, 1999 (carpeta de prensa).



Además de las acciones conducentes a mitigar los efectos de la pobreza en zonas críticas, debería atender los factores que obstaculizan tanto el desarrollo humano como el crecimiento en la región. En la medida en que alcanza mejores indicadores, no por ello han deado de existir factores que dificultan la consolidación de desarrollo humano. Se deberían emplear cada vez mayores recursos de cooperación orientados hacia temas estratégicos, entre éstos puede hacerse mención de trabajos orientados a encontrar una relación sostenible entre medio ambiente, producción y comercio, generación de conocimiento, ciencia y tecnología, y gobernabilidad.

Para desarrollar estos énfasis en la cooperación, América Latina deberá ajustar su gestión. Esta tarea comprende la modificación del enfoque de las políticas y de las agencias de cooperación, el diseño de nuevos procedimientos de negociación y ejecución, y el estado de los trámites para la presentación de programas y proyectos. La región ha sufrido de la ausencia de una coordinación interagencial para establecer mecanismos que faciliten una oportuna atención por parte de los donantes, lo que ha provocado que la cooperación que se recibe ya no sea pertinente en el momento de su ejecución, involucrando gran cantidad de recursos solamente en su adaptación a las condiciones presentes en su inicio concreto. El desconocimiento generalizado de las oportunidades de proyectos conjuntos es un freno real a las actividades de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), más aún, la inexistencia de una estrategia consolidada para la incorporación del sector privado impide la movilización de mejores recursos entre los países de la región.

El marco jurídico de la cooperación internacional ha evolucionado de acuerdo con el desarrollo de la política en la materia. Se han acomodado los instrumentos básicos que permiten en la actualidad contar con convenios de cuarta generación desarrollados a partir de los diálogos entre actores de similar grado de desarrollo, en particular países industrializados, sobre telecomunicaciones, integración y redes de distribución, entre otros, prioritarios para establecer las zonas de libre cambio, como es el caso de la Unión Europea con MERCOSUR. No obstante, hacer realidad estos mecanismos exige un tiempo diferente, más allá del requerido por las operaciones que se llevan a cabo. Los países cuentan para la ejecución de su cooperación con convenios suscritos en los años sesentas, esto es, hace casi cuatro décadas y no es evidente un esfuerzo conjunto para adaptar estos instrumentos a las circunstancias actuales. En los países del área ha existido una evolución jurídica nacional e internacional, en particular debido a hechos y fenómenos como la globalización, la internacionalización de la economía, la emergencia de temas globales vinculantes y la promulgación de nuevas Constituciones, que configuran diversos escenarios para los Estados. Pero tan complejo panorama no se refleja necesariamente en una transformación del marco jurídico de la cooperación internacional. Este corresponde más bien a la reafirmación de la costumbre, el hábito y el lento transcurrir de la cooperación internacional.

En la presente década ha tenido lugar un debate en torno al manejo de la cooperación internacional por parte de los países receptores. Un indicio de su débil conceptualización en términos de reglamentación y orientación es la discusión en el contexto latinoamericano de la adscripción de las agencias o instituciones coordinadoras de la cooperación, provenientes en su mayoría de los entes de planificación, a las Cancillerías. Brasil la inició en los 80's, Chile en los 90's y Colombia ha propuesto esta iniciativa en su reforma al Estado de este año. En el fondo de la discusión puede encontrarse el cambio de orientación de la cooperación internacional. De una herramienta exclusiva de apoyo al desarrollo, necesariamente ligada a la planificación estatal por prescripción de las agencias internacionales, se asume su carácter de instrumento de política exterior, es decir, como una actividad propia de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Simultáneamente se discute la pertinencia de formar agencias autónomas para la coordinación de las actividades. Este proceso, que en los casos chileno y colombiano se dio con anticipación a la adscripción a la Cancillería, no ha producido cambios significativos en la gestión o en la consecución de recursos. Cabe arotar que es también intención de algunos gobiernos de la región lograr a través de la institucionalización de la cooperación, proyectar aparatos administrativos y burocráticos que respondan a las demandas de la CTPD y de esta forma incorporarse a la corriente de donantes.

La AOD carece en estos días de herramientas expeditas y adecuadas para la negociación y la práctica de la cooperación. Esta aún presente la dificultad de negociar programas, esto es, la conjunción de proyectos y acciones integradas que apuntan a un objetivo único y persiste la costumbre de suscribir proyectos. Los inconvenientes asociados a la transferencia de bienes y equipos, al manejo de las cuentas financieras compartidas, a la incorporación de los recursos a los presupuestos nacionales, al tránsito y tratamiento de los expertos y a la participación de las ONG en la ejecución de la cooperación son asuntos para los cuales la jurisprudencia correspondiente no tiene soluciones precisas.

Uno de los obstáculos a la oportunidad y agilidad de la AOD se desprende de la diversidad en los manejos presupuestales tanto en el ámbito multilateral como bilateral. A diferencia de los recursos orientados a emergencias y desastres, cuyos montos y asignación corresponden a su definición particular, el desembolso de otros recursos de la AOD regular están sujetos a plazos que superan los tiempos previstos para el desarrollo de las soluciones necesarias en los países receptores.

Es frecuente encontrar dificultades derivadas de la gestión presupuestal cuando ésta difiere de un país a otro. Entre éstos se pueden mencionar los períodos de programación presupuestal, la disposición de incorporar los recursos al presupuesto nacional, el manejo de las cifras indicativas por país, la necesidad de mantener los recursos cuando se dan cambios de vigencias, las tasas de cambio, la asignación global de presupuestos a proyectos, la orientación del gasto por línea de presupuesto y la ausencia de reportes sobre la ejecución de recursos. Estos tropiezos



cotidianos salen al paso de la cooperación y la distorsionan sensiblemente en su práctica. La tarea fundamental, más que desarrollar un esquema alterno compartido es flexibilizar los trámites de la cooperación internacional.

Un actor cada vez más relevante en el sistema de la cooperación internacional son los organismos gubernamentales. Las condiciones que inspiran esta reiterada presencia pueden referirse a su proximidad a las comunidades o beneficiarios directos de la cooperación, el compromiso con mandatos específicos que garantizan tradición y capacidad en el manejo de los temas, y los procedimientos menos complejos para su actuación. No se puede desconocer que el discurso global se ocupa de vincular todos los sectores que contribuyen al desarrollo y que son vehículo de las transformaciones; en este orden, la sociedad civil es el elemento que garantiza la participación tanto de los beneficiarios de la cooperación internacional como de otros gestores de la misma.

Estas dos visiones legitiman el papel de las ONG en esta actividad, sin desconocer la presencia de los Estados como ente regulador y normativo, toda vez que es intransferible su función alrededor de las relaciones exteriores y de la soberanía. Es procedente efectuar la consulta a los gobiernos sin detrimento de la actividad regular de las ONG. Es decir, con aplicación a la cooperación, la relación no conduciría necesariamente al control por parte de los Estados, como sí a la colaboración en la búsqueda de objetivos compartidos. De todas formas, el desenvolvimiento de las ONG está sujeto a derecho.

La participación de las ONG ha estado asociada también al tema de la descentralización de la cooperación. Estos organismos representan la posibilidad de ejecución y la toma de decisiones por parte de los agentes locales. Esta autonomía, promovida por una mayor contribución en la formulación de iniciativas, ha sido una actividad recurrente en los últimos tiempos que cuenta con el apoyo de donantes y coordinadores nacionales de la cooperación internacional. Su presencia más numerosa y con mayor impacto se da en el tema de medio ambiente con la creación de federaciones de ONG y el diseño de mecanismos financieros y procesos de decisiones concertados entre gobierno y ONG, dando lugar a la atención de zonas prioritarias rápida y persistentemente.

Cabe anotar aquí que la descentralización de la cooperación exige acomodar la gestión de los entes coordinadores. La controversia se refiere a la utilidad de establecer, a escala local, instancias de manejo de la cooperación. La conveniencia radica en el flujo creciente de recursos entre actores locales, donantes/receptores, que es forzoso canalizar y coordinar con las iniciativas suscritas entre gobiernos. Lo anterior implica el traslado de funciones de seguimiento y de evaluación, y la creación de mecanismos de comunicación e información a su alcance. Hacer operativo un sistema de estas características encontrará obstáculos que se generan en el nivel central.

El crecimiento de las burocracias nacionales en la gestión de la cooperación internacional de los países receptores para dar respuesta a las modalidades que han introducido los donantes se ha caracterizado por la creación de oficinas en instituciones del orden nacional y local, como iniciativa propia y cuyas funciones se han concentrado en la realización de trámites y en la formulación de proyectos. La puesta en marcha de estas dependencias se orienta hacia la formación de enlaces con los entes rectores de la cooperación y con sus instituciones homólogas en otros países. Esta múltiple aparición de instancias ha elevado los costos en los procedimientos de presentación y negociación de las propuestas, y ha introducido mayor incertidumbre en el proceso. Se debe propiciar la formación de sistemas nacionales diseñados conforme a los principios de la descentralización y la participación, y no a la emergencia de múltiples puntos administrativos y de gestión.

La exigencia de reducir los costos administrativos de la cooperación al desarrollo en los países receptores debe partir entonces de la delimitación y descentralización de funciones en las tareas relativas a la identificación de las necesidades, la formulación de proyectos y el seguimiento y evaluación de los mismos. Además es esencial desarrollar una estrategia tendiente a la especialización de las oficinas de acuerdo con su carácter programático, sectorial, a las líneas que se manejan, esto es, ayuda de emergencia y desastres, medio ambiente, facilidades, siendo función del ente coordinador la política exterior y el apoyo cuando la negociación se da en otros planes.

Este sistema no sólo contribuiría a la racionalización de recursos sino también haría posible la complementariedad de experiencias, el control a la duplicidad y permitiría la transferencia doméstica o en el marco de la CMO de los resultados obtenidos. De esta forma se contribuiría al objetivo de la sostenibilidad en la medida que las iniciativas concertadas cuentan desde su diseño con el compromiso institucional en el nivel requerido, la participación responsable de los beneficiarios y la mediación de las organizaciones de la sociedad civil. En su ejecución son acompañadas y asistidas por gestores del sistema más cercanos en su geografía y temática, y terminadas sus operaciones se cuenta con la claridad necesaria sobre las responsabilidades institucionales, el uso de los productos derivados y la consolidación de las experiencias en lo que corresponde a las comunidades beneficiarias.

El perfeccionamiento de la coordinación entre los diferentes actores también debe contemplar a los donantes bilaterales y multilaterales. Se requiere construir la capacidad del sistema para interpretar la oferta de cooperación, de manera que las coordinadas de cada intervención respondan a los criterios de los receptores y simultáneamente exista una perspectiva total de las fuentes, en otras palabras, se trata de dibujar el mapa de la cooperación internacional, el cual, sobrepuesto al Plan Nacional de Desarrollo, ilustra sobre los asuntos por resolver.

El quehacer de la cooperación internacional permanece dubitativo, impreciso, incierto y vacilante, a pesar de los compromisos adquiridos. Como consecuencia se produce la carencia



de información oportuna, suficiente y homogénea, que contribuye a la asimetría en las relaciones con reglas de juego confusas y frágiles. La estructura y la gestión de los organismos internacionales se encuentran en revisión; las críticas formuladas en torno a su efectividad y a su papel indican que el concepto y la práctica de la ayuda al desarrollo se deben transformar en comunicación entre pares, que pueda ser asimilada y utilizada por la comunidad de las naciones.

Hacer efectiva la cooperación requiere un tratamiento estructural de los problemas por atender. Si bien en circunstancias especiales son necesarias las soluciones a corto plazo y reactivas frente a situaciones críticas, éstas se han convertido en el trabajo ordinario de la cooperación, y no erradican los factores desestabilizantes; con la subsecuente utilización inadecuada de los recursos. El plazo para suplir la carencia, para despejar "el cuello de botella", para catalizar las respuestas adecuadas y necesarias a las situaciones que lo requieren, debe ser previsto según la dimensión y profundidad del problema por atender. Cabe ilustrar esta consideración con la importancia alterna que han representado para los donantes durante la presente década los países centroamericanos y la comunidad andina.

Sin demeritar la atención espontánea que suscitan en los donantes circunstancias críticas, las decisiones en torno a la cooperación deben generarse desde una concepción proactiva de la demanda, edificada sobre condicionalidades positivas como la riqueza en recursos naturales y la profundización de la democracia, y dentro del concepto de reciprocidad. Mediante esta vinculación los países pueden conquistar otros ricos de cooperación y constituirse en interlocutores importantes en materia de ayuda internacional.

Es frecuente encontrar en los diversos planteamientos sobre cooperación internacional en los países del área una referencia explícita a la cooperación técnica entre países en desarrollo como una solución a las dificultades encontradas en la gestión de la AOD. En este sentido la cooperación triangular se concibe como el esfuerzo conjunto para generar opciones de cooperación en la región. Estos desarrollos, aún incipientes, apuntan, por una parte, a la consolidación de las experiencias adquiridas en diversos temas, y por otra, a la economía en los recursos, pero siempre se mantiene el fin de alimentar y reforzar los lazos en función de la política exterior de los gobiernos.

Los esfuerzos realizados por algunos países en el sentido de diseñar presupuestos para programas de CTPD y la incorporación como objetivo de cooperación internacional en los organismos internacionales, las agencias y los países donantes, de propósitos tendientes al fortalecimiento de la CTPD, no se reflejan en los débiles y poco consolidados acontecimientos en esta materia. No obstante las declaraciones expresas, las normativas elaboradas, los convenios suscritos, y la realización de conferencias internacionales, la CTPD no se institucionaliza, ni construye un esquema inmerso en la actividad de los gobiernos que le permita alcanzar su eficacia y sostenibilidad.

Sus ejecutorias están usualmente ligadas a compromisos coyunturales y esporádicos, en detrimento de la afirmación de un circuito de cooperación regional. Este buen propósito de los gobiernos debería ser apoyado por los organismos regionales, los cuales conocen de cerca y han estudiado las realidades de estos países. Corresponde a la OEA, la CEPAL, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Grupo de Río, el G3, la Comunidad Andina, CARLUM, la Asociación de Estados del Caribe, el Convenio Andrés Bello, inclusive la Unidad Especial de CTPD del PNUD, entre otros, en sus esferas de actuación hacer posible la utopía. Este circuito debe estar fundamentado en los enlaces y en los puntos focales nacionales, a identificación de los recursos humanos y financieros necesarios, el acceso y la coordinación de la información, y el efectivo seguimiento de las actividades.

#### 1. Hacia nuevos esquemas de cooperación internacional

Para los países de la región continuará siendo un problema en la gestión de la cooperación internacional conseguir que los programas adelantados con acompañamiento externo logren preservar los resultados alcanzados en el plano institucional y que las tareas adelantadas se encuentren incorporadas en la cultura de las comunidades beneficiadas.

Procurar la sostenibilidad es en la actualidad la función de todo sistema de cooperación internacional. Este cometido se inicia desde el mismo planteamiento de las oportunidades de desarrollo que conjugan los objetivos nacionales, la escasez local manifiesta y la corriente de recursos dispuestos para el fortalecimiento del capital humano y el capital social, sin sustituirlos. La cooperación internacional nunca deja de ser un mecanismo muy limitado que no sustituye el esfuerzo propio.

El sistema se convierte en el garante del cumplimiento de los compromisos establecidos y debe poseer la agudeza requerida en la aplicación, disposición y combinación de los recursos nacionales e internacionales. Planificar la sostenibilidad en este contexto significa demandar el mayor grado de certidumbre en la consecución de los objetivos de desarrollo, mediante el desenvolvimiento de la cooperación internacional, suministrar los indicadores para determinar la oportunidad y pertinencia de las intervenciones, preparar las condiciones institucionales locales y diseñar la estrategia y monitorear la aceptación de las acciones por parte de las comunidades. Cumplidas las actividades de la cooperación es competencia de las instituciones locales, en coordinación con los entes correspondientes, realizar el seguimiento a los resultados alcanzados por los proyectos en los planos institucional y local, observar su incorporación efectiva en las entidades, analizar el uso de tecnología transferida y estudiar las posibilidades de replicar en otros escenarios similares.

La sostenibilidad como condición de la cooperación internacional les conviene al donante y al receptor. El donante alcanza sus objetivos que van más allá de la solidaridad y el receptor obtiene usos, destrezas y estrategias que le permiten atender sus procesos de desarrollo.



Reconocer los intereses genuinos que movilizan la AOD, sería la vía para edificar una relación simétrica que facilite y haga viable las formas de cooperación que surgen de la globalización.

La consideración sobre la cooperación como un flujo regular y periódico de recursos que pueden ser programados y utilizados por los países, ya no es de riguroso cumplimiento; se entiende actualmente que la AOD es un juego de oportunidades en un mercado reducido y competido al cual se puede acceder con mayor certidumbre en la medida en que se conozca la oferta, se tenga claridad en las propuestas por negociar y se identifiquen las reglas de juego.

Las grandes disparidades entre países, las necesidades de redistribución, los bajos índices en desarrollo humano, los conflictos internacionales y domésticos, y la búsqueda de consensos para la construcción de nuevas sociedades, son dilemas que se encuentran en la base de todo juicio sobre la cooperación internacional.

Es un hecho que algunos países del área ya no son prioritarios para la asignación de recursos de AOD y han sido excluidos como sujetos de la cooperación. Estos países, sin embargo, muestran desarrollos inequitativos en el interior de su geografía y presentan falencias de otro grado que es necesario resolver. Así mismo, se encuentran en capacidad de presentarse como agentes de desarrollo a partir de experiencias consolidadas en su territorio como en el caso de Brasil que ha cooperado con Angola y Mozambique. Estas operaciones originadas en países en desarrollo ofrecen soluciones adecuadas que pueden extenderse con la contribución de terceros países, dando origen a lo que se denomina la *triangulación*. Como alternativa en el discurso de la cooperación es acogida por los países de la región, pero queda por producir los análisis de las escasas prácticas adelantadas a efectos de proponer un modelo viable.

Los nuevos problemas de la cooperación y las nuevas opciones crean un espacio interesante para definir el papel de América Latina en torno a la AOD, la cual debe edificarse sobre la base de los consensos que suscriba la región en torno a las estrategias requeridas para participar en la definición de la agenda global de la cooperación internacional. El mercado natural de la cooperación para Latinoamérica es la región misma, dadas sus condiciones económicas, políticas, culturales e históricas, donde permanecen graves desigualdades en el desarrollo y el crecimiento. Se deben aprovechar, para debatir los asuntos relevantes, las instancias intrarregionales ya existentes como el Tratado de Cooperación Amazónica, el Convenio Andrés Bello, el Grupo de los Tres y muchas otras, que cuentan con una trayectoria decorosa que es necesario adecuar a las tendencias vigentes de la cooperación internacional. No se desconoce la posibilidad de prestar atención a los foros interregionales tales como Asociación de Países de la Cuenca Asia-Pacífico, el Grupo de los No Alineados y la que podría crearse en torno al eje ecuatorial.

Este reacondicionamiento de la cooperación internacional en la región debe contemplar actividades de investigación para identificar las experiencias de excelencia, determinar el capital humano que se tiene, producir y democratizar la información válida y sistemática, diseñar estrategias financieras sólidas, desarrollar la flexibilidad laboral necesaria, elaborar mecanismos para la formulación de programas conjuntos atendiendo criterios como la focalización, y revisar el discurso político de la cooperación técnica entre países en desarrollo, a fin de buscar coherencia entre la conceptualización y la práctica, y atarle vigorosamente a la cooperación Norte-Sur buscando la participación de terceros.

Cobra especial importancia la tendencia inabarcable de la globalización en la redefinición de la AOD. Cabe pensar en la emergencia de nuevos agentes, de otros escenarios, la información instantánea, la discusión del papel de los Estados, los procedimientos alternos para la toma de decisiones, la incorporación de novedosos mecanismos de ejecución, la negociación de un mapa de inversiones que se concibe sobre otros factores de distribución de los recursos y un mercado de conocimiento con otras reglas. La reflexión tendrá que darse entre todos los protagonistas, a propósito de las modificaciones que se introducirían en la AOD y los resultados esperados, de manera que los efectos de la globalización no la excluyan de la agenda mundial.

#### BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. *Indicadores de Desarrollo Mundial*, 1999.

Freres, Christian (coord.). *La Cooperación al Desarrollo Bilateral de la Unión Europea con América Latina*, Madrid, Síntesis AETI, 1997.

IRELA. *Cooperación al desarrollo con América Latina, hacia un menor protagonismo europeo*, informe, 31 de marzo de 1999.

*L'état du monde Annuaire économique géopolitique mondial*, Paris, Éditions La Découverte (serie).

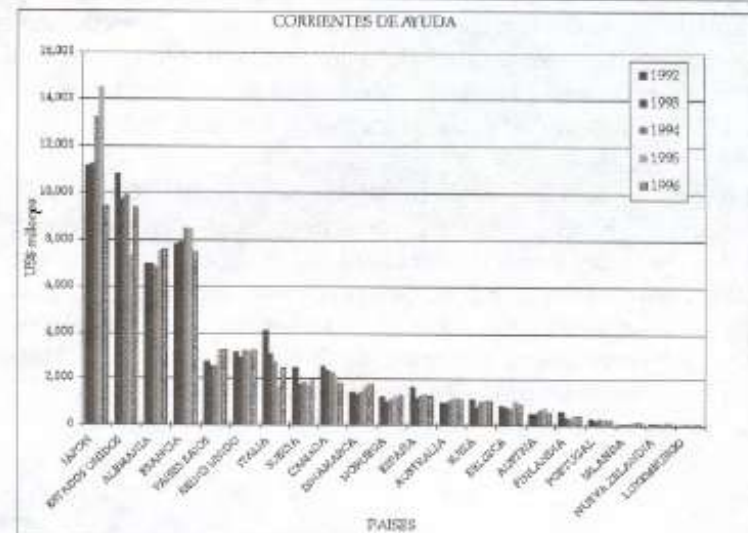
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Madrid, Ediciones Mundi-Prersa (serie 1991-1999).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, *Donor Profiles*, New York, PNUD (serie 1990 y ss.).



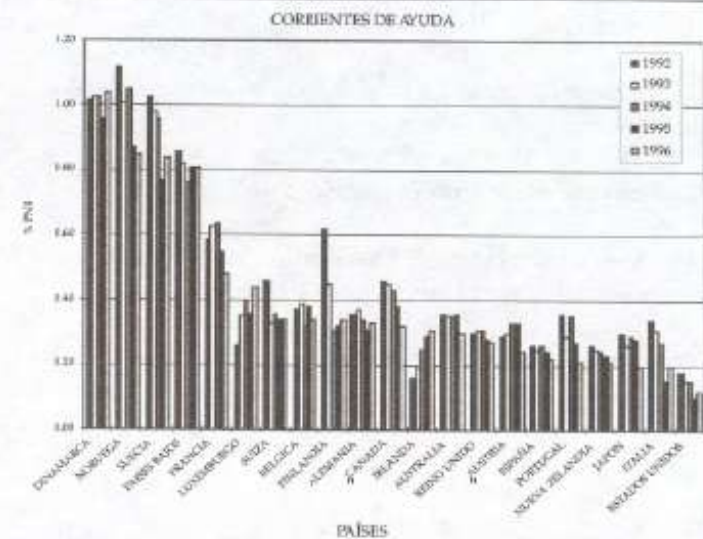
## ANEXOS

GRÁFICO 1  
CORRIENTES DE AYUDA 1992-1996. MIEMBROS DEL CAD. US\$ MILLONES



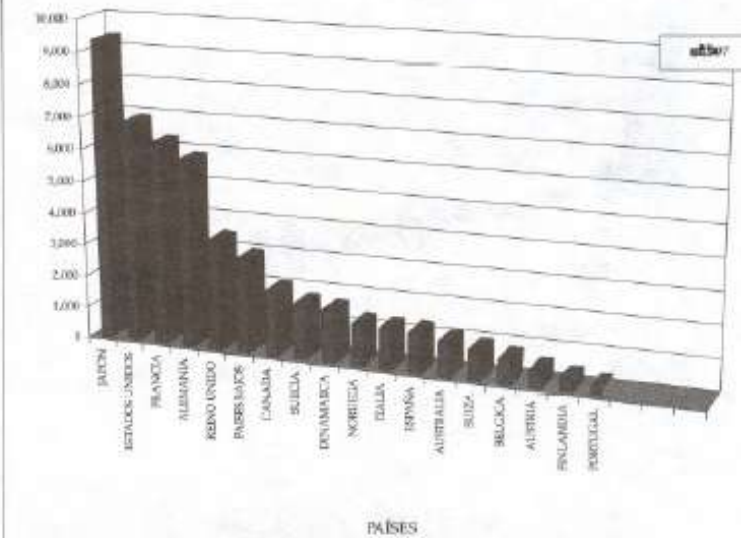
FUENTE: Informe sobre desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo SERIE.

GRÁFICO 2  
CORRIENTES DE AYUDA 1992-1996. MIEMBROS DEL CAD. % DEL PNB



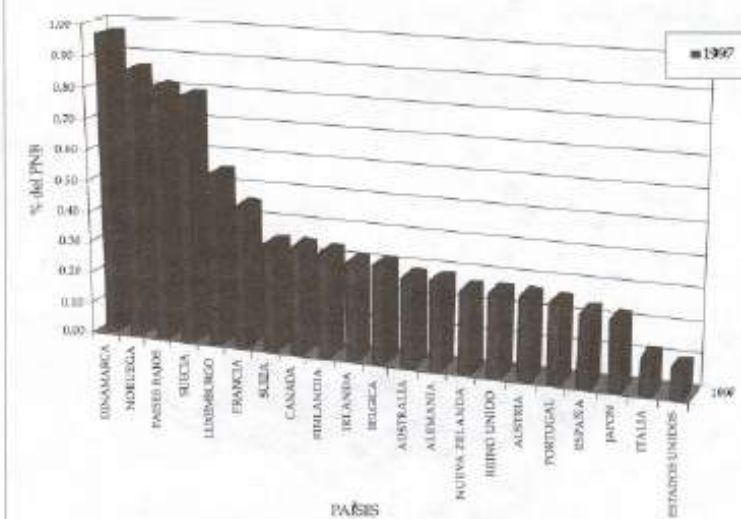
FUENTE: Informe sobre desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo SERIE.

GRÁFICO 3  
CORRIENTES DE AYUDA 1997 EN US\$ MILLONES



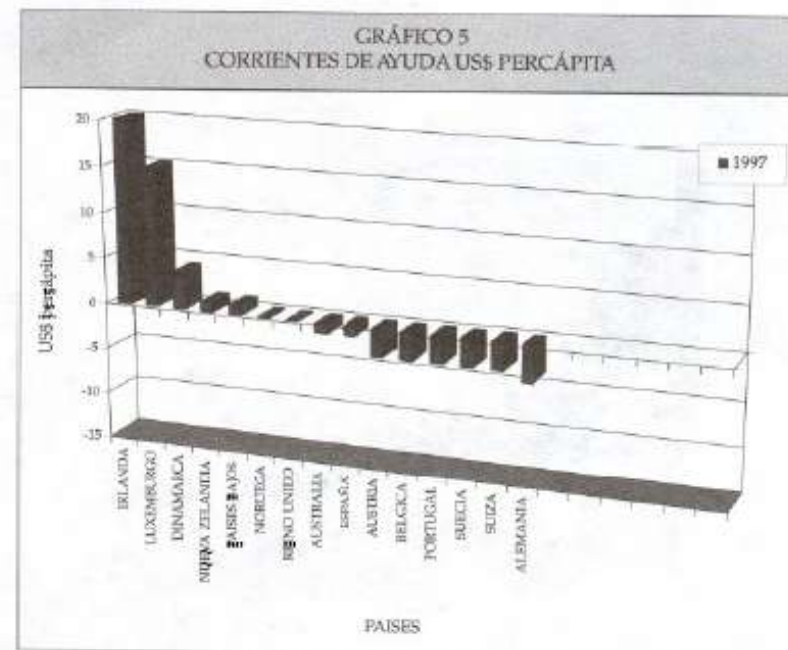
FUENTE: BANCO MUNDIAL, Indicadores, 1999.

GRÁFICO 4  
CORRIENTES DE AYUDA COMO % DEL PNB 1997

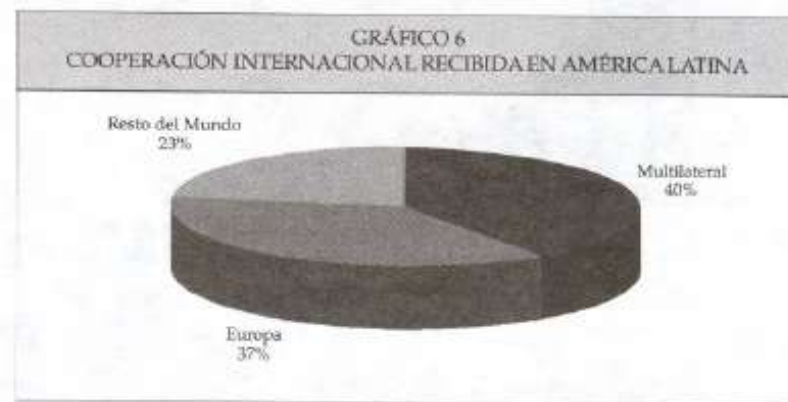


FUENTE: BANCO MUNDIAL, Indicadores, 1999.





FUENTE: BANCO MUNDIAL, Indicadores, 1999.



FUENTE: BANCO MUNDIAL, Indicadores, 1999.



**TABLA 1**  
CORRIENTES DE AYUDA 1992-1996: DISEMBOLSO NETOS / % DEL PNB CORRIENTES DE AYUDA

PAISES	1992	1993	1994	1995	1996	Prom. 83/84	Prom. 85/86
	US\$ mil.	US\$ mil.	US\$ mil.	US\$ mil.	US\$ mil.	% PNB	% PNB
ALEMANIA	6.952	6.954	6.818	7.524	7.601	0.31	0.29
AUSTRALIA	969	953	1.088	1.194	1.121	0.36	0.47
AUSTRIA	530	544	655	767	757	0.33	0.56
BELGICA	832	808	728	1.034	913	0.38	0.51
CANADA	2.515	2.373	2.250	2.067	1.795	0.38	0.85
DINAMARCA	1.392	1.340	1.446	1.623	1.772	0.32	1.11
ESPAÑA	1.618	1.213	1.305	1.348	1.251	0.36	0.29
FINLANDIA	644	335	290	386	408	0.32	0.28
FRANCIA	7.823	7.915	8.466	8.443	7.451	0.55	0.48
IRLANDIA	69	81	109	133	179	0.29	0.06
ITALIA	4.122	3.043	2.705	1.623	2.416	0.15	0.26
JAPÓN	11.128	11.299	13.239	14.489	9.439	0.28	0.21
LUXEMBURGO	36	50	59	65	82	0.4	0.34
NORUEGA	1.226	1.014	1.137	1.244	1.311	0.87	0.44
NUEVA ZELANDIA	97	96	110	123	122	0.25	0.23
PAISES BAJOS	2.741	2.525	2.517	3.228	3.286	0.81	0.15
PORTUGAL	302	246	308	271	218	0.27	0.59
REINO UNIDO	3.126	2.908	3.197	3.157	3.199	0.31	0.34
SUECIA	2.452	1.769	1.819	1.704	1.999	0.28	0.27
SUIZA	1.139	793	982	1.084	1.026	0.77	0.84
ESTADOS UNIDOS	10.615	9.721	9.927	7.267	9.277	0.34	0.24
TOTAL	60.528	55.962	59.155	56.894	55.483	0.1	0.12

FUENTE: Informes sobre Desarrollo Humano Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



TABLA 2 DESEMBOLOSOS NETOS DE ASISTENCIA OFICIAL AL DESARROLLO [AOD] MIEMBROS DEL CAD / LISTA I DE RECEPTORES											
PAISES	ASISTENCIA OFICIAL AL DESARROLLO [AOD] NETA					APROPRIACIONES			% del total de compromisos de la AOD		
	US\$ millones		% PNB		% variación 91-92 a 96-97	per cápita US\$		% gobierno central			
	1992	1997	1992	1997		1992	1997		1992	1997	
ALEMANIA	7,583	5,857	0.38	0.28	-3.9	94	-4	0	0	30.5	24.5
AUSTRALIA	1,015	1,061	0.37	0.28	-1.2	57	-1	0	1.1	28.1	28.3
AUSTRIA	556	527	0.3	0.26	-2.8	71	-3	0.8	0	71.5	0
BELGICA	870	764	0.39	0.31	-2.7	87	-3	0	0	9.3	0
CANADA	2,515	2,045	0.46	0.34	-4	92	-4	1.7	1.3	24.5	15.2
DINAMARCA	1,392	1,637	1.02	0.97	3.7	270	4	2.6	2.7	0	34.7
ESPAÑA	1,518	1,234	0.27	0.23	-0.7	39	-1	1	0.9	0	0
FINLANDIA	644	379	0.64	0.33	-11.9	127	-12	1.8	1.1	37.8	17.9
FRANCIA	8,270	6,307	0.63	0.45	-4.2	144	-4	0	0	22.8	0
IRLANDA	70	187	0.16	0.31	20.1	20	20	0	0	0	0
ITALIA	4,122	1,266	0.34	0.11	-12.3	72	-12	0.8	0	16.5	0
JAPON	11,151	9,358	0.5	0.22	-5.8	90	-6	1.4	0	56.7	81
LUXEMBURGO	38	95	0.26	0.55	15	97	15	0	0	37.7	0
NORUEGA	1,273	1,306	1.16	0.86	0.5	296	0	1.7	1.8	44.2	47.9
NUEVA ZELANDIA	97	154	0.26	0.26	0.9	28	1	0.4	0.6	63.9	0
PAISES BAJOS	2,753	2,947	0.86	0.81	1.4	181	1	0	0	19.5	80.7
PORTUGAL	293	250	0.35	0.25	-2.6	29	-3	0	0	1.7	72.8
REINO UNIDO	3,243	3,435	0.31	0.26	-0.3	56	0	0	1.1	17.7	23.7
SUECIA	2,460	1,751	1.03	0.79	-2.9	283	-3	0	0	61.5	0
SUIZA	1,139	911	0.45	0.34	-3.1	165	-3	3.2	3.2	50.4	0
ESTADOS UNIDOS	11,709	6,878	0.2	0.09	-8.9	46	-9	1.5	1.1	25.9	0
<b>TOTAL</b>	<b>62,711</b>	<b>48,327</b>	<b>0.34</b>	<b>0.22</b>	<b>-4.6</b>	<b>78</b>	<b>-5</b>	<b>1.3</b>	<b>1.2</b>	<b>32.9</b>	<b>31</b>

(1) Ayuda no sujeta a restricción por parte de la fuente en la adquisición de recursos.

FUENTE: BANCO MUNDIAL, Indicadores, 1999.

TABLA 3 DESEMBOLOSOS NETOS DE ASISTENCIA INTERNACIONAL AL DESARROLLO [AID] MIEMBROS DEL CAD LISTA II DE RECEPTORES							
PAISES	AYUDA OFICIAL [AID] NETA				% variación		
	US\$ mill.		% PNB		91-92 a 96-97	per cápita US\$	
	1992	1997	1992	1997		1992	1997
ALEMANIA	3,344	660	0.17	0.03	-26.6	42	8
AUSTRALIA	5	0	0	0	-10.7	0	0
AUSTRIA	349	181	0.19	0.09	-13.4	44	22
BELGICA	135	59	0.06	0.02	-27.6	13	6
CANADA	260	157	0.05	0.03	-2.6	9	5
DINAMARCA	82	133	0.06	0.08	12.1	16	25
ESPAÑA	102	3	0.02	0	21.3	3	0
FINLANDIA	40	71	0.04	0.06	-2.5	8	14
FRANCIA	364	308	0.03	0.02	2.7	6	5
IRLANDA	10	1	0.02	0	48.6	3	0
ITALIA	334	241	0.03	0.02	-5.7	6	4
JAPON	238	84	0.01	0	-9.6	2	1
LUXEMBURGO	5	2	0.04	0.01	-19.8	13	6
NORUEGA	64	55	0.06	0.04	3.6	15	13
NUEVA ZELANDIA	1	0	0	0	-60.9	0	0
PAISES BAJOS	152	7	0.05	0	-50.5	10	0
PORTUGAL	18	18	0.02	0.02	-4.6	2	2
REINO UNIDO	337	337	0.03	0.03	0.3	6	6
SUECIA	337	148	0.14	0.07	-1.9	39	17
SUIZA	90	75	0.04	0.03	1	13	11
ESTADOS UNIDOS	682	2,516	0.01	0.03	10.2	3	9
<b>TOTAL</b>	<b>6,949</b>	<b>5,056</b>	<b>0.04</b>	<b>0.02</b>	<b>-9.2</b>	<b>9</b>	<b>6</b>

FUENTE: BANCO MUNDIAL, Indicadores, 1999.

TABLA 4 DESEMBOLOSOS NETOS DE ASISTENCIA OFICIAL AL DESARROLLO [AOD] MIEMBROS DEL CAD EN 1997 LISTA I DE RECEPTORES AOD US\$ millones 1997				
PAISES	TOTAL	BILATERAL		MULTILATERAL
		No Reembolsable	Reembolsable	
ALEMANIA	5,835	3,406	233	2,218
AUSTRALIA	1,061	790	-14	285
AUSTRIA	52	25	55	221
BELGICA	760	459	-21	326
CANADA	2,044	1,505	-91	830
DINAMARCA	1,637	1,012	-2	627
ESPAÑA	1,235	540	-226	469
FINLANDIA	375	204	-4	179
FRANCIA	6,307	4,906	-130	1,530
IRLANDA	188	121	0	67
ITALIA	1,266	361	93	812
JAPON	9,358	6,985	-1,648	2,906
LUXEMBURGO	95	66	0	28
NORUEGA	1,306	907	9	390
NUEVA ZELANDIA	154	113	0	41
PAISES BAJOS	2,947	2,302	-169	814
PORTUGAL	251	115	48	88
REINO UNIDO	3,435	1,974	53	1,454
SUECIA	1,751	1,209	0	522
SUIZA	910	586	-11	335
ESTADOS UNIDOS	6,878	5,633	-694	1,930
TOTAL	48,327	31,199	1,147	15,981

FUENTE: BANCO MUNDIAL, Indicadores, 1999.

TABLA 5 DESEMBOLOSOS NETOS DE ASISTENCIA INTERNACIONAL AL DESARROLLO [AID] MIEMBROS DEL CAD EN 1997 LISTA II DE RECEPTORES				
PAISES	TOTAL	BILATERAL		MULTILATERAL
		No Reembolsable	Reembolsable	
AID US\$ millones 1997				
ALEMANIA	660	419	-87	358
AUSTRALIA	0	0	0	0
AUSTRIA	349	345	0	36
BELGICA	59	11	0	48
CANADA	157	157	0	0
DINAMARCA	133	78	14	41
ESPAÑA	3	3	0	0
FINLANDIA	71	41	10	20
FRANCIA	308			
IRLANDIA	1	1	0	0
ITALIA	241	5	1	235
JAPON	84	62	6	17
LUXEMBURGO	2	2	0	0
NORUEGA	55	56	0	0
NUEVA ZELANDIA	0	0	0	0
PAISES BAJOS	7	7	0	0
PORTUGAL	18	0	0	18
REINO UNIDO	337	142	-2	195
SUECIA	148	104	0	44
SUIZA	75	75	0	0
ESTADOS UNIDOS	2,516	2,537	21	0
TOTAL	5,056	3,245	-109	1,814

FUENTE: BANCO MUNDIAL, Indicadores, 1999.



LABLA 6  
CLASIFICACION DE PAISES POR INGRESO

INGR. BAJO	INGR. BAJO MEDIO	INGR. MEDIO BAJO	INGR. ALTO
Afganistán	Argelia	Antigua y Barbuda	Alemania
Albania	Belarús	Arabia Saudita	Andorra
Angola	Belice	Argentina	Antillas Neerlandesas
Armenia	Bolivia	Bahrein	Aruba
Azerbaiyán	Bulgaria	Barbados	Australia
Bangladesh	Cabo Verde	Botswana	Austria
Benin	China	Brasil	Bahamas
Bhután	Colombia	Chile	Bélgica
Bosnia y Herzegovina	Corea, Rep. Pop. Dem. de	Croacia	Bermudas
Burkina Faso	Costa Rica	Eslovaquia	Brunei Darussalam
Burundi	Cuba	Estonia	Canadá
Cambaya	Djibouti	Gabón	Channel Islands (Islas Anglonormandas)
Camerún	Dominica	Granada	Chipre
Centrafricana Rep.	Ecuador	Guadalupe	Corea, Rep. De
Chad	Egipto	Hungría	Dinamarca
Comoras	El Salvador	Isla de Man	Emiratos Arabes Unidos
Congo	Fiji	Libano	Eslovenia
Congo Rep. Dem. del	Filipinas	Libya	España
Côte d'Ivoire	Georgia	Malasia	Estados Unidos
Eritrea	Guatemala	Malta	Finlandia
Etiopía	Guinea Ecuatorial	Mauricio	Francia
Gambia	Guyana	Mayotte	Grecia
Ghana	Indonesia	México	Groenlandia
Guinea	Irán Rep. Islámica del	Omán	Guam
Guinea-Bissau	Iraq	Palau	Guayana Francesa
Haití	Islas Solomón	Polonia	Hong Kong [China]
Honduras	Jamaica	Puerto Rico	Irlanda
India	Jordania	Republica Checa	Islandia
Kenya	Kazakstán	Saint Kitts y Nevis	Islas Caimán
Kirguistán	Kiribati	Samoa Americana	Islas Feroe
Lao Rep. Dem. Pop.	Latvia	Santa Lucía	Islas Marianas
Lesotho	Lituania	Seychelles	Islas Vírgenes (EE.UU.)
Liberia	Macedonia, ERY de	Sudáfrica	Israel
Madagascar	Maldivas	Trinidad y Tobago	Italia
Malawi	Marruecos	Turquía	Japón
Mali	Marshall Islas	Uruguay	Kuwait
Mauritania	Micronesia, Estados Fed. de	Venezuela	Liechtenstein
Moldova, Rep. de	Namibia		Luxemburgo
Mongolia	Panamá		Macao
Mozambique	Papua Nueva Guinea		Martinica
Myanmar	Paraguay		Mónaco
Nepal	Perú		Noruega
Nicaragua	República Árabe de Siria		Nueva Caledonia
Niger	República Dominicana		Nueva Zelanda
Nigeria	Ribera Occidental y Gaza		Países Bajos
Pakistán	Rumania		Polinesia Francesa
Rwanda	Rusia Federación de		Portugal
Santo Tomé y Príncipe	Samoa		Qatar
Senegal	San Vicente y Granadinas		Reino Unido
Sierra Leona	Sri Lanka		Reunión
Somalia	Suriname		Singapur
Sudán	Swazilandia		Suecia
Tanzania Rep. U. de	Tailandia		Suiza
Tayikistán	Tonga		
Togo	Túnez		
Turkmenistán	Ucrania		
Uganda	Uzbekistán		
Vietnam	Vanuatu		
Yemen	Yugoslavia, FR		
Zambia	(Serbia/Montenegro)		
Zimbabwe			



---

## La Corte Penal Internacional: ¿justicia para el siglo XXI?

---

### Investigador:

**Bernardo Vela Orbegozo**

Profesor e Investigador de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia

### Asistentes de investigación:

**Jaime Duarte**

**Patricia Herrera**

**Tatiana Raskovsky**

**Héctor Rojas**

**María Fernanda Téllez**

Estudiantes de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia

---

*Aunque los Estados observasen los pactos entre ellos perfectamente, es lamentable que el uso de ratificarlo todo por un juramento religioso haya entrado en las costumbres [...] pues esta práctica hace creer a los hombres que han nacido para ser adversarios o enemigos, y que tienen el deber de trabajar en su perdición recíproca, a menos que se los impida los tratados.*

Tomás Moro

### INTRODUCCIÓN

¿Por qué juzgar a dictadores y criminales, cuyos delitos han ofendido no sólo a sus víctimas sino a la humanidad entera, fuera del país donde ocurrieron los hechos? ¿Y por qué no, si en su propio Estado no lo hacen? Además, ¿qué juez tiene legitimidad para juzgarlos más allá de las fronteras? A todos estos interrogantes cabe agregar ¿cómo reparar el daño ocasionado a las víctimas, y cómo hacer exigible el derecho a la verdad que tienen los pueblos –para que puedan castigar o perdonar– si no se hace un juicio? El debate sobre todos estos problemas ha cobrado vigencia en torno de la creación de una Corte Penal Internacional.

Por otro lado, también debemos plantear el tema de los jueces. ¿Podemos confiar en que los escogidos actúen con independencia? Casos muy conocidos nos permiten concluir que, en general, los organismos internacionales han sido manipulados por las potencias. Hay también asuntos específicos, sometidos a un tribunal internacional, en los que las decisiones judiciales no se han acatado, como el demandado por Nicaragua ante la Corte de La Haya, cuya sentencia condenó a Estados Unidos de Norteamérica a resarcir los daños ocasionados por el bloqueo militar en alta mar en la ruta a Cuba.



Otro de los más importantes problemas en el debate sobre la justicia internacional es el de las normas en las que se basen las decisiones judiciales. ¿Es justo aplicar normas universales en un mundo poblado por naciones diversas? El debate sobre lo universal y el respeto de la diversidad cobra aquí una vigencia innegable. Para Estanislao Zuleta éste se puede plantear así: “¿Cómo combinar el respeto por las diferentes culturas [...] con la defensa de ciertos valores que hemos llegado a considerar universalmente válidos?”<sup>1</sup>.

#### I. ¿UNIVERSALIDAD O DIVERSIDAD?

*Al pensar en nuestra vida y trabajo caemos en la cuenta de que casi todo lo que hacemos y deseamos está ligado a la existencia de otros hombres.*

A. Einstein

#### A. El Estado y el monopolio de la violencia legítima

El derecho internacional se fundó en dos pilares. Uno, de la época del absolutismo, es el de la soberanía, justificado entonces con el principio de la libre determinación de los pueblos, acuñado en la firma de la paz de Westfalia. Otro, revivido en la época posterior a las dos guerras mundiales, es el *ius cogens*, o derecho de gentes, tal como lo designaron los romanos durante la república, que significa en nuestros días el valor universal que tienen las normas humanitarias.

Después de la consolidación de los Estados-Nación como entes soberanos, fue Kant<sup>2</sup> quien planteó la necesidad de una organización internacional. En la parte práctica de su obra filosófica el pensador alemán sostiene que dado el poder que los Estados soberanos habían adquirido en Europa en la época del absolutismo, tanto por la posibilidad de la injusticia en su territorio como por la de una guerra con sus vecinos, era necesario establecer un orden supremo que debía prevalecer.

Este orden, basado en normas de carácter universal –“Una acción es conforme a derecho cuando permite, o cuya máxima permite a la libertad del arbitrio de cada uno coexistir con la libertad de todos según una ley universal”–, debía ser más fuerte que el más fuerte de los Estados para exigir de todos un comportamiento que, en últimas, se traducía en el respeto de la dignidad humana.

<sup>1</sup> Estanislao Zuleta, *El plan y la identidad cultural nacional*.

<sup>2</sup> Véase, al respecto, Immanuel Kant, *La metafísica de las costumbres y la paz perpetua*.

Pero hasta un seguidor de Kant, como Cassirer, le preocupa que “el hombre propende siempre a considerar el estrecho horizonte en el que vive como el centro del universo y a convertir su vida particular y privada en pauta del universo”<sup>3</sup>.

Esta propuesta kantiana de un orden internacional basado en normas universales tiene importantes críticos. Para Sartre, “...deseosa de echar abajo el derecho divino [...] todos los derechos basados en la idea de que hay diferencias entre los hombres, la burguesía ha confundido su causa con la del análisis y construido para su propio uso el mito de lo universal”<sup>4</sup>.

En defensa del valor universal de las normas de carácter internacional sobre derechos humanos, Savater sostiene que “el individuo [...] vive semidigerido por una amalgama totalizante, pero no es miembro subsistente e irrepetible de un consorcio comunitario. Y sus administradores en nombre de la esencia colectiva no están dispuestos a admitir que cada hombre quizá se parezca más en deseos y necesidades a los otros hombres que al ideal nacional al que se le intenta reducir”<sup>5</sup>.

La legítima preocupación por la defensa de los derechos humanos se enfrenta a una organización internacional muy débil, porque los Estados soberanos siguen siendo, todavía hoy, los principales protagonistas del derecho internacional. Para Carrillo Salcedo, “...la acción del orden internacional en relación con los derechos humanos ha de llevarse a cabo en un mundo de Estados soberanos, lo que explica la tensión dialéctica existente entre estos dos principios constitucionales del orden internacional: la soberanía de los Estados, de un lado, y el reconocimiento y protección internacionales de los derechos humanos, de otro”<sup>6</sup>.

#### B. Del Tribunal de Nuremberg al de la ex Yugoslavia

*Los crímenes, en definitiva [...] se cometen por hombres y no por entidades abstractas, y aunque no pueden subestimarse las dificultades para llevar a los responsables de los crímenes ante los tribunales, es importante que aquéllos tengan conciencia de tal posibilidad.*  
Juan A. Carrillo Salcedo<sup>7</sup>

El tribunal militar internacional de Nuremberg marcó un hito en la historia. Pese a que muchos lo critican con validez por aplicar la justicia de los vencedores, es importante destacar que el mundo no sería el mismo sin su legado.

<sup>3</sup> Ernst Cassirer, *Antropología filosófica*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1993, p. 33.

<sup>4</sup> Jean-Paul Sartre, *¿Qué es la literatura?*

<sup>5</sup> Ferrando Savater, *Ética como amor propio*, Barcelona, Grialbo, 1995.

<sup>6</sup> Juan A. Carrillo Salcedo, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 1995.

<sup>7</sup> Carrillo Salcedo, *Ibidem*, p. 117.



Allí se juzgó a los principales criminales de guerra nazis contra el pueblo judío. Pero, más allá de la coyuntura histórica, la humanidad comprendió que ciertos crímenes traspasan las fronteras e implican daños contra la existencia y la dignidad de nuestra especie.

La guerra fría impidió el establecimiento permanente de un tribunal penal internacional. Después de cincuenta años, y pese al mundo hegemónico y empobrecido de nuestros días, la idea kantiana empezó a manifestarse en los tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda.

La suerte de estos tribunales parecía incierta, pues habían sido concebidos en el fuero de la doctrina de la seguridad: nacieron por resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –como un problema de la paz mundial– y no como un problema de justicia internacional –a la luz de un tratado aprobado por los Estados–, como era lo deseable. Pese a que los humanistas no esperaban una labor importante, la Corte ha actuado con independencia gracias, en buena parte, a la obra de Richard Goldstone, primer fiscal supremo. Sin dudarlo, emprendió su labor con plena imparcialidad sin dejar que el alto tribunal se instrumentalizara políticamente.

Fue con ocasión de un debate sobre normas penales internacionales que la humanidad concluyó que era necesario un tribunal que las hiciera efectivas. El 15 de junio de 1998 se instaló en Roma la Conferencia Diplomática de Naciones Unidas para crear una Corte Penal Internacional. Tras un mes de discusiones, aprobó su estatuto y hoy se encuentra sometido a ratificación de las partes. Entrará en vigor cuando se depositen sesenta ratificaciones.

## II. SOBRE LA COMPETENCIA DE LA CORTE

*Ya sabemos que la ley es cosa excelente, si de ella se hace un uso legítimo...*  
Pablo de Tarso<sup>8</sup>

### A. Crímenes de guerra y crímenes contra la paz

Otro problema es el de los crímenes que puede juzgar la Corte internacional. La coyuntura de los tribunales que le antecedieron ha propiciado una confusión grave entre crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

El tribunal de Nuremberg había clasificado las conductas criminales cuya competencia le correspondía, así:

1. El ejercicio del falso derecho a la guerra (*ius ad bellum*): crímenes contra la paz. Por ejemplo, la guerra de agresión.

<sup>8</sup> Primera Carta a Timoteo, Capítulo I Versículo VIII.

2. Todas las que hoy llamamos infracciones contra el derecho internacional humanitario (*ius in bello*): crímenes de guerra. Por ejemplo, los atentados contra los combatientes heridos o náufragos y contra la población civil.

3. Todas las que hoy llamamos graves violaciones de derechos humanos, cuya existencia todavía no interesaba al derecho internacional: crímenes de lesa humanidad. Por ejemplo, el genocidio.

No obstante esta clasificación, que hoy podemos comprender y desarrollar con más claridad, todavía se discute lo que distingue estas conductas criminales. ¿Qué convierte a una violación de derechos humanos en una de lesa humanidad?

En todos los países del mundo que han firmado el tratado, como Colombia, la discusión parece llegar a la conclusión de que es el carácter sistemático o generalizado –como lo establece el estatuto– lo que convierte en crimen de lesa humanidad una conducta.

Hoy es claro que esta conducta violenta puede cometerse con ocasión de un conflicto armado internacional o interno, o por fuera del conflicto armado. También es claro que esa conducta, para que sea objeto de juicio por la Corte, tendrá que cometerse con intención, pues no tiene competencia para juzgar conductas culposas.

Para Kofi Annan en la vigencia de la Corte: “El interés predominante debe ser el de las víctimas y no el de la comunidad internacional. Confío –agrega– en que no vacilarán en crear una Corte con la fuerza e independencia para realizar su labor”<sup>9</sup>.

De acuerdo con el estatuto aprobado por los Estados, la Corte tendrá competencia para juzgar cuatro tipos de crímenes principales:

- El crimen de genocidio, por el cual se entiende cualquier acto perpetrado con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal.
- Los crímenes de lesa humanidad, definidos como los actos que se comentan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.
- Los crímenes de guerra, que son de tres categorías:
  - a) infracciones graves de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949;

<sup>9</sup> Palabras pronunciadas por el secretario general de la ONU, en Roma el 15 de julio de 1998 al inaugurar las discusiones para la creación de una Corte Penal Internacional.



b) otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco del derecho internacional, y

c) en caso de conflicto armado que no sea de índole internacional, las violaciones graves del artículo 3º común a los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, como actos cometidos contra personas que no participan directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depositado las armas y los que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, lesiones, derribo o por cualquier otra causa.

La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra, en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes.

—Y, por último, los crímenes de agresión, a los que el estatuto no se refiere explícitamente. Esto puede constituir una dificultad en el futuro.

La Corte tendrá competencia en cuanto a los crímenes que se comentan después de la entrada en vigor del estatuto. Esto nos indica, por ejemplo, que las atrocidades que se cometieron en la guerra de Kosovo necesitarán la formación de un tribunal diferente, como los que se crearon para la II Guerra Mundial, la guerra de Ruanda y la guerra de la ex Yugoslavia.

Otro de los problemas que se le presenta a la Corte es lo que puede pasar con los actores del conflicto que no hagan parte del estatuto: caso en el cual el Estado que no es parte deberá entregar al secretario general de la ONU una declaración por escrito en la que se exprese que se somete a la jurisdicción de la Corte para que ésta pueda iniciar la investigación sobre los actos ocurridos. Esta es una dificultad muy grande, porque si un Estado comete una infracción flagrante de alguno de los principios básicos del derecho internacional al podrá quedar impune si ha decidido no someterse “expresamente” a la jurisdicción de la Corte.

Por otra parte, las fuentes utilizadas por la Corte serán, en principio, los cuatro Convenios de Ginebra de agosto de 1949 y los dos protocolos adicionales. En algunos casos se remitirá a los ordenamientos internos en materia de derechos humanos, como legislación complementaria o de apoyo, en relación con los delitos cometidos por los nacionales de cada país. Sin embargo, se plantea otra traba muy importante: los Estados que no hacen parte de los cuatro convenios y los dos protocolos. Es aquí donde entra a tener un papel muy importante el carácter universal —*ius cogens*— del Derecho Internacional Humanitario que permite a los jueces usarlo como fuente de interpretación.

Para tal efecto, el DIH servirá como fuente para los Estados que no son parte de los convenios y los protocolos, pero que lo son del estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI). Esta es

una propuesta apoyada en el afán de las ONG por tratar de buscar un ambiente estable y pacífico para la convivencia humana.

Human Rights Watch, una de las ONG que más ha trabajado para la creación de la CPI, afirma: “el ejercicio de la competencia de la CPI no puede depender de las aprobaciones preliminares de cualquier Estado para la ejecución de los fines para la cual fue creada”. Luego, se puede inferir que el DIH, en determinados momentos, podría lograr su objetivo de ponerse por encima de cualquier clase de legislación en pro de la humanidad.

Sin embargo, no todo son trabas dentro del estatuto. En él se les da la oportunidad a las personas naturales de presentar sus reclamaciones para que sean investigadas determinadas conductas que han contrariado los principios de derechos humanos. Este es un paso adelante en materia de requerimientos y protección a las víctimas, puesto que si bien la Corte Internacional de La Haya recibía esta clase de requerimientos y demandas, les ponía algunas objeciones y requisitos que hacían engorroso el proceso.

Por el contrario, la CPI busca que todas las víctimas de cualquiera de los delitos de su competencia se acerque a denunciar los crímenes y, de esta manera, poder darle protección y ayuda para salir de los traumas causados por la violencia, así como juzgar a los culpables de dichas atrocidades. Todo esto sin necesidad de acudir a ninguna clase de intermediario, ni al gobierno de cada país, ni a ninguna ONG.

## B. El derecho a la verdad de los pueblos

*Lo que es natural no lo buscamos en los seres depravados,  
sino en los que se comportan conforme a la naturaleza*  
Aristóteles. Política. L. 2<sup>10</sup>

Quiénes suscribimos estas palabras creemos que los seres humanos tenemos derecho a la verdad que nace de la justicia, aunque no seamos los directos afectados de los hechos específicos que sean objeto de una decisión judicial. Esa es la auténtica vocación de quienes hicieron parte de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas en la República Argentina, dirigida por Ernesto Sabato: no se buscaba que el dictador y sus secuaces fueran a la cárcel; la idea era que ellos reconocieran el error, la idea era que *nunca más*<sup>11</sup> se repitieran esas atrocidades que avergonzaron nuestras conciencias.

<sup>10</sup> Aristóteles. *La Política*. L. 2.

<sup>11</sup> Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. *Nunca más*. Buenos Aires, Eudeba, 1995.



¿Se puede perdonar sin conocer la verdad? ¿Y cómo perdonar lo que no se conoce? ¿Cómo permitir que una cultura de guerra arrebatase el sagrado derecho de cada cual a creer en sus convicciones y a ser partícipe en el reproche colectivo hacia una actitud de Estado contraria a los principios de humanidad que defiende el derecho internacional? ¿Cómo se puede perdonar anticipadamente la guerra y sus atrocidades?

La verdad brinda a los pueblos la posibilidad de ser superiores, de perdonar. Si se reconocen los errores históricos se puede comenzar a pensar en un futuro en el que la confianza mantenga los lazos que deben unir a las comunidades.

La ética, para Sábato, puede servir para justificar lo que se hizo, pero la reflexión frente a ésta no puede permitir el perdón anticipado antes del conocimiento de la verdad.

Después de las dictaduras militares que infligieron tanto daño a los latinoamericanos, más que conminar en las cárceles a los victimarios, el pueblo entero quería la verdad. ¿Y cuál es el espacio más propicio para encontrar la verdad que el de un juicio? ¿Y cuál es el tribunal más indicado para efectuar ese juicio, cuando su propio Estado no los juzga, si no es una corte internacional con la legitimidad que confiere la entera aprobación de la comunidad de naciones? Este es un Tribunal Penal Internacional con carácter permanente, creado mediante un tratado internacional cuya competencia es reconocida por cada Estado mediante su aprobación. Es una instancia más, con carácter jurídico y no político, que se puede convertir en otro paso de la humanidad hacia su evolución.

#### CONCLUSIONES

¿Será posible, por fin, hacer realidad el sueño de la justicia que trascienda las fronteras estatales? Y si así fuera, ¿obedecería esa justicia a la sabiduría humana y no a los intereses de las potencias de turno?

#### BIBLIOGRAFÍA

Carta de las Naciones Unidas.

Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Informe de la CONADEP, *Nunca Más*, Argentina, noviembre, 1984.

Revista de la Comisión Internacional de Juristas, N° 58-59, diciembre, 1997.

Ambos, Ka. "Sobre el fundamento jurídico de la Corte Penal Internacional. Un Análisis del Estatuto de Roma", mimeo.

Bergsmo, Morten. "El régimen de la competencia de la Corte Penal Internacional", mimeo, 1999.

Gallón Giraldo, Gustavo. "La Corte Penal Internacional: un importante legado para nuestras netas", mimeo, 1999.

Kreb, Claus. "Sanciones Penales, Ejecución Penal y Cooperación en el Estatuto de la Corte Penal Internacional", mimeo.

Monroy Cabra, Marco Gerardo. "Solución Pacífica de Controversias Internacionales", *Biblioteca Jurídica*, Mecellín, Edit. Dike, 1994.

Scheffer, David. "International Judicial Intervention", *Foreign Policy*, N° 102, Spring, 1996.

Rousseau, Jean Jacques. *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, Edit. Alfaguara, 1979.

Rousseau, Jean Jacques. *El Contrato Social*, Madrid, Edit. Alfaguara, 1979.

Urprym Yzpes, Inés Margarita. "La corte Penal Internacional, un mecanismo de lucha contra la impunidad", mimeo, 1999.

Uribe Vargas, Diego. *Solución pacífica de conflictos internacionales: la paz es una tregua*, 1ª ed., Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1989.

Wedgwood, Ruth. "America and the International Criminal Court", *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 6, Nov./Dic. 1998, p. 22.



---

## Kosovo, ¿el primer conflicto del siglo XXI o el último del siglo XX?

---

Investigador:

Pierre Gilhodes

Centro de Investigaciones y Proyectos  
Especiales-CIPE de la  
Universidad Externado de Colombia.

El año 1999 –como los anteriores– nos ha deparado una numerosa lista de conflictos de naturaleza varia, de África (Congo, Sierra Leona, Angola...) al Asia (Indonesia con Timor, tratado en otro lugar de OASIS 2000). Ninguno despierta tanto las reflexiones de los especialistas como el que conocimos en los Balcanes, en el primer semestre del año y cuya conclusión es difícil decir si es definitiva o una tregua en un conflicto más amplio. Los actores locales, el papel de las potencias, países de la OTAN pero también Rusia, las repercusiones para la diplomacia multilateral por la paz, las estrategias militares empleadas, las innovaciones en el orden jurídico internacional superan los límites de una región de la ex-Yugoslavia hoy reducida (¿hasta cuando? a Serbia y Montenegro. Conflicto limitado geográficamente, corto en su fase militar (menos de 3 meses). Kosovo podría sin embargo ser vivido como ejemplar del sistema internacional con el cual empezamos el siglo XXI.

### I. ¿QUÉ PASÓ EN YUGOSLAVIA?

Desde la muerte de Tito, su jefe de Estado, en 1980, la ex-Yugoslavia ha conocido varios sobresaltos. En la guerra fría y después de su ruptura con Moscú en 1948, este país, dirigido por la Liga Comunista, disfrutó de una situación especial a mitad de distancia de Moscú y Occidente, situación que consagró su papel eminente en el Movimiento de los No-Alineados.

Sin embargo, en Belgrado la fórmula de Tito, aun cuando con modales más suaves que los de sus vecinos, no dejaba lugar a disidencias organizadas, fueran ideológicas, religiosas, o particularistas. Las grandes diferencias entre las repúblicas más prósperas (en el norte), Eslovenia y Croacia, y las más pobres (Macedonia, Montenegro) suscitaban celos en torno a si el norte era frenado por el subdesarrollo del sur, o si el norte, egoísta, se negaba a ayudar a la reducción de los desequilibrios.



Serbia y Croacia, las dos principales repúblicas, que una historia no muy lejana las había diferenciado, luchaban por una hegemonía que sólo la habilidad del croata Tito logró contener.

Los serbios, ortodoxos, alma, sobre todo en el siglo XIX, de la resistencia al imperio otomano, se sentían en condición de federar a los demás pueblos eslavos en torno a ellos.

Los croatas, católicos, ex parte del imperio austro húngaro hasta 1918, se consideraban más europeos que los demás.

En la región de mayor mezcla de población, Bosnia-Herzegovina, curiosamente, si se tiene en cuenta su ideología, Tito, en 1974, tomó como base de la República el Islam, mayoritario pero con fuerte presencia de ortodoxos y católicos.

En todo el país una parte de la población aceptaba considerarse como yugoslava antes que ciudadano de una u otra república.

Un elemento del futuro conflicto son las políticas divergentes de Yugoslavia y Albania con múltiples incidentes entre los dos países. Mientras que desde los años 50 Yugoslavia se abre al mundo en particular y acepta la emigración de su población, fomenta el turismo extranjero en las Costas de Dalmacia, de otra parte, Albania en los sesentas rompe con Moscú para seguir a Beizhing, cerrando todas sus fronteras a las influencias exteriores. Su proselitismo maoísta lo lleva a agitar las minorías albanesas en el territorio yugoslavo.

Varios estudiosos de la Unión Soviética predecían su destrucción a través de conflictos étnico-demográficos sustentados en el Islam de Asia Central<sup>1</sup>. Sucedió al revés; la rebelión contra la Unión se produjo en Rusia contra los pueblos periféricos que se estarían beneficiando de una política redistributiva de Moscú.

Pasó un poco lo mismo en Yugoslavia. La tensión se produjo en la propia Serbia que sentía crecer más las dos repúblicas del norte en detrimento suyo. Esto se reflejó en la reaparición de un viejo nacionalismo serbio consagrado en una política del idioma, la búsqueda –lo más lejana posible– de las raíces de la nacionalidad. Lo mismo que el acto fundador de Rusia se produjo en Kiev, hoy capital de otro país, Ucrania, para los serbios el país nace en 1389 en Kosovo Polye (el potrero de los mirlos) donde soldados serbios intentaron, infructuosamente, repeler al invasor turco. Este lugar sacralizado (lo mismo que varios antiguos monasterios ortodoxos) se encuentra hoy, después de siglos de islamización turca, poblado de albaneses.

<sup>1</sup> Helene Carrière d'Encausse, *L'Empire éclaté*, Paris, 1972.

En los años ochentas los serbios de esta provincia, minoritarios, emigran por razones económicas o por presiones demográficas. El nuevo jefe de partido comunista de Serbia, el joven Slobodan Milosevic, ex director de una petroquímica y luego del mayor banco de Yugoslavia, viene a Pristina capital de Kosovo, a apoyar a los serbios “Deben permanecer aquí. Esta es vuestra tierra”. Pronunciado el 24 de abril de 1987, este discurso, lírico-nacionalista, afirma la popularidad del hombre entre los serbios.

Un año antes, en septiembre de 1986, la Academia de Ciencias de Serbia publica un largo memorando denunciando a los demás pueblos de Yugoslavia, en particular croatas y eslovenos, y pide a los serbios separarse de ellos en nombre del orgullo nacional y de una gran Serbia en la cual vivirían todos los serbios. Según este texto, cuatro serbios de diez viven fuera de Serbia. Poco a poco, no sin resistencias, los comunistas de Serbia adoptan este lenguaje. A la consigna de Tito: “fraternidad y unidad” sustituyen otra: “una Serbia fuerte en una Yugoslavia fuerte”. Lo consagra Milosevic, en 1989, suprimiendo la autonomía de la Voivodina al norte de Serbia (con una fuerte minoría húngara) y de Kosovo al sur. Son los años de la crisis en la Unión Soviética y en los países vecinos del Este con la apertura de Hungría y de la caída del muro de Berlín, de la muerte de Ceausescu en Rumania. Los comunistas serbios buscan cambiar su imagen para escapar de la ola destructora. A la vez, para salvar su poder y afirmarse comunistas eslovenos y croatas enarbolan en sus repúblicas las banderas nacionalistas, temerosos ante las tendencias que prevalecer en Belgrado. En 1991 y 1992 las dos repúblicas proclaman su independencia tras combates con el ejército federal. A pesar de ciertas reticencias en Europa, la República Federal Alemana, el Vaticano, más tarde los demás reconocen esta separación.

Paralelamente los albaneses de Kosovo proclaman en la clandestinidad su república a la cabeza de la cual colocan a Ibrahim Rugova, intelectual nacionalista y pacifista.

En 1993, cansados de no obtener satisfacción, estimulados por los resultados de la guerra de Bosnia, alentados por dirigentes albaneses vecinos, un grupo familiar de la región de Drenica al oeste de Pristina mata dos policías serbios y deja heridos a cinco más, señalando así el principio de la lucha de la UCK<sup>2</sup>. Los combatientes de la UCK, nunca bien unificada, vendrán de antiguos sedimentos pro nazis de la II Guerra Mundial, y otros del ex maoísmo albanés, seguramente desbordados por nuevas generaciones, en particular de crigen rural.

El poder en Belgrado empezó reprimiendo estos movimientos, inventando atemorizar y hacer huir las poblaciones de su región. Luego pareció querer temporizar o encontrar acomodamientos pero la internacionalización del conflicto, el deseo de no perder la cara frente a

<sup>2</sup> Chris Hedges, “Kosovo's next masters”, *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 3, May-June 1999.



fuerzas nacionalistas más extremistas en Serbia lo llevó a la llamada purificación étnica: la expulsión de los albaneses y un intento de recolonización por serbios expulsados de Croacia o del noroccidente de Bosnia. Creía poder contar a nivel internacional con el apoyo de la Rusia de Yeltsin, donde el nacionalismo y el paneslavismo se conjugarían con el miedo a un contagio que despertara tendencias separatistas.

Milosevic subestimó la determinación y la unidad de los europeos, no creyó en una intervención de los Estados Unidos y confió erróneamente en su capacidad de maniobra.

Cuando la ofensiva contra la UCK en 1998 el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1160 del 13 de marzo que quedó sin aplicar. Se reunió el grupo de contacto creado durante la guerra de Bosnia: Estados Unidos, Rusia, Inglaterra, Francia, Alemania e Italia pero el primero de estos estados, aun cuando multiplicó los contactos diplomáticos, parecía indeciso y confiado en su capacidad de influir sobre Milosevic como lo había logrado para poner fin al conflicto de Bosnia. Inglaterra aparece como el país más determinado. Frente a la represión masiva de los serbios, el Consejo de Seguridad se pronuncia el 23 de septiembre adoptando la resolución 1199, interpretada en forma diferente por los que la votaron, exigía la retirada de las fuerzas serbias. El 13 de octubre, Holbrooke, emisario del presidente Clinton, consigue una retirada parcial y la aceptación de una presencia desarmada de observadores de la Osci. El 6 de febrero de 1999 en Rambouillet (Francia) el grupo de contacto propone la autonomía de la provincia en el seno de Yugoslavia y el despliegue de una fuerza internacional. Los kosovares, tras vacilaciones, aceptan este plan que no les da la independencia; los serbios rechazan sus aspectos militares y prosiguen la represión en el terreno. El 24 de marzo la aviación de la OTAN empieza sus bombardeos, anunciados desde vanos meses. Al día siguiente centenares de miles de kosovares empiezan a huir. Volverán rápidamente al final de los bombardeos y bajo la protección de las tropas aliadas y de la UCK.

## II. DE LA ONU A LA OTAN

Uno de los temas más controvertidos en el conflicto ha sido los papeles respectivos de Naciones Unidas, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte que celebró sus cincuenta años durante los bombardeos, y de diversos grupos *ad hoc*.

### A. La ONU

Antes de la guerra, el Consejo de Seguridad votó dos resoluciones, 1160 y 1199, relativas al Kosovo. Como tales, estas resoluciones no fueron aceptadas por Serbia y no tuvieron efectos prácticos. Aunque las votó Rusia, esta no admitía que en caso de no aplicación se autocrizaran sanciones más allá de las simbólicas. Esta situación —y también se podía temer la actitud de

China, motivada por las situaciones en Tíbet y Taiwan— llevó a las potencias occidentales a pensar que la vía de la ONU para doblegar a Serbia estaría vedada. Sólo Francia insistió en el papel necesario de las Naciones Unidas como organismo multilateral competente. Las discusiones se empantanaban en torno al proceso de aplicación de las decisiones tomadas en virtud del capítulo VII de la Carta, que son obligatorias para todo los estados miembros (más de 120 en el decenio). Este capítulo autoriza el recurso a la fuerza<sup>3</sup> y se diferencia del capítulo VI relativo a operaciones de mantenimiento de la paz.

Para poner en marcha operaciones en virtud del capítulo VII el secretario general Kofi Annan subrayó, en julio 1997, que es esencial un mandato del Consejo de Seguridad; hoy por hoy, estas operaciones son llevadas a cabo por una coalición *ad hoc* de estados miembros voluntarios, como en Corea y en el Golfo Pérsico.

A finales de 1998 Gran Bretaña y Estados Unidos, criticados por sus aliados, bombardearon a Irak sin resolución del Consejo de Seguridad creando un mal precedente a la crisis de Kosovo, entonces en calentamiento. Algunos arguyeron que las dos resoluciones de 1998 que definirían la naturaleza de la crisis eran suficientes<sup>4</sup>. Esta posición ("a U. N. imprimatur on intervention for humanitarian ends is nice, but not necessary") es minoritaria y ampliamente controvertida fuera de Estados Unidos, sobre todo cuando ex diplomáticos pretenden sentar un precedente para "más emergencias geopolíticas"<sup>5</sup>.

El debate sobre el papel de las Naciones Unidas, su eventual debilitamiento tras este conflicto es caliente tanto entre juristas como entre diplomáticos y especialistas en relaciones internacionales. Detrás de él se refleja la antigua desconfianza contra el organismo internacional que sólo serviría para maniatar a las potencias occidentales, en particular con los vetos o amenazas del veto de Rusia y China. Para otros disimula el juego de la mayor potencia para definir sus intereses y sus intervenciones unilateralmente o a través de organismos que domina.

Pero a punto de terminar el conflicto las Naciones Unidas fueron reintroducidas en el juego en las concertaciones entre Rusia y los occidentales a petición de países algo reticentes frente a lo que había sucedido, como Alemania, Francia e Italia. Los encuentros en Bonn de los países del G7 con Rusia sentaron las bases para una resolución —que algunos querían legitimadora *a posteriori*— del Consejo de Seguridad. De esta se desprendió el fin del conflicto y la entrada en Kosovo de la KFOR. En este proceso largo de negociación Rusia fue llevada a abandonar a Milosevic sin obtener muchos beneficios y aceptando alguna que otra humillación.

<sup>3</sup> Jean Pierre Cot, "Le rapport Carrington sur la mise en oeuvre des décisions du Conseil de Sécurité", *Politique étrangère*, Paris, N° 1, Printemps 1999.

<sup>4</sup> Dashiell and O'Hanlon, *Understanding the lessons of Kosovo*, *Foreign Policy*, N° 116, Fall 1999.

<sup>5</sup> Peter W. Rodman, "The fallout from Kosovo", *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 4, July-August 1999.



Las resoluciones 1239 del 14 de mayo de 1999 y 1244 del 11 de junio pueden, como tantas otras, encubrir resultados bastante distantes de su texto. Recordemos que la resolución de junio reafirma "la soberanía e integridad territorial" de Yugoslavia, la autorización para la presencia "de un número acordado de personal militar y de policía yugoslavos y serbios" en Kosovo, "aseguran el retorno a casa... de todos los refugiados y personas desplazadas en Kosovo", Tres decisiones que no se han dado en particular por el éxodo, después de su adopción, de la población serbia.

Es difícil decir que la ONU salió ileso del conflicto. Para algunos, Kosovo es el fin de su capacidad de mantenimiento de la paz. Sólo las discusiones en la Asamblea del Milenio, por celebrarse, dirán en qué medida se han sacado lecciones de lo sucedido.

Por fin en Kosovo la noción de soberanía de los Estados, sobre la cual reposa el orden de la ONU, ha recibido un duro golpe. Fue una intervención extranjera dentro de los límites de un Estado reconocido y cuyas fronteras no estaban en discusión, fue con motivos humanitarios. La propuesta de creación de una corte penal internacional permanente es otra brecha en los atributos de un Estado soberano. Esta creación amenaza reposar sobre la fuerza y la imposición de los vencedores, en este caso las grandes potencias.

## B. La OTAN

El problema planteado por la actuación de la OTAN es prácticamente simétrico del que acabamos de ver para Naciones Unidas.

No faltó quienes consideraran esta alianza militar y política, de defensa contra el comunismo, como moribunda al desaparecer sus cpositores y tras la disolución del Tratado de Varsovia. Sin embargo no sólo sobrevivió la OTAN, a pesar de los esfuerzos de algunos miembros y de la desconfianza de Rusia, sino que admitió tres nuevos miembros: Polonia, República Checa y Hungría, antes parte del otro bando. Sobrevivió gracias a la voluntad de Estados Unidos de conservar este instrumento, único, de una Comunidad Atlántica que hubieran querido ver concertarse entre ellos y la Unión Europea. Es, hoy por hoy, el principal instrumento de control y subordinación que, a través de su aparato militar, siempre mandado por un general norteamericano, conserva en caso de divergencias con sus aliados. En esto, ha encontrado un apoyo incondicional por parte de Inglaterra.

En la crisis de Kosovo la OTAN se benefició del fracaso de la OSCE que instaló dos mil observadores en Kosovo en noviembre de 1998 y tuvo que retirarlos precipitadamente tras el fracaso de las conversaciones de Rambouillet.

Los propios vecinos de Yugoslavia, al dirigirse al "oeste" mantuvieron mucha ambigüedad. Desde marzo de 1998 se hablaba de reemplazar la fuerza de la ONU, estacionada en Macedonia,

por una fuerza de la OTAN. El gobierno albanés pedía a esta organización patrullar su frontera con Kosovo para hacerla segura. En otros casos la preocupación se expresaba en el grupo de contacto (Estados Unidos, Rusia, Inglaterra, Francia, Italia y Alemania) creado para resolver el conflicto en Bosnia. El 6 de mayo de 1998 la OTAN decidió ayudar a Albania, posiblemente con una vigilancia aérea. En junio la OTAN decidió realizar maniobras militares de cierto nivel en Macedonia y Albania. A mediados del mismo mes los directivos de la OTAN comenzaron a considerar una posible intervención directa en Kosovo. Se buscó a vía de la OTAN ya que, en el Grupo de Contacto, se observaba la posición de Rusia contraria a toda intervención, lo que dejaba presagiar dificultades en la ONU. En Washington el Departamento de Estado era el más fervoroso partidario de una intervención que los militares sólo concebían bajo la forma de operaciones aéreas.

Los italianos parecían confiar en la comprensión de Milosevic, mientras los alemanes pedían una decisión previa de la ONU. Discusiones políticas y estudio de planes de guerra se realizaban paralelamente. Mientras los combates en Kosovo aumentaban en intensidad y la UCK aumentaba sus operaciones, posiblemente para provocar una intervención, el Grupo de Contacto servía para conocer la actitud de Rusia y presionarla. El 3 de agosto el Departamento de Estado anunció que los planes de contingencia de la OTAN estaban listos. La dificultad era que mientras el aliado de hecho, la UCK, clamaba por la independencia, los miembros de la OTAN estaban obligados a referirse a un Kosovo, dentro de Yugoslavia (en particular para no asustar a ciertos países como Turquía que podían temer los efectos internos de otra decisión). Los disturbios en Albania y las elecciones de septiembre en Bosnia eran argumentos para ganar tiempo.

El 24 de septiembre las fuerzas de la OTAN fueron puestas en estado de alerta; cuatro días después el gobierno de Belgrado anunció que las operaciones en Kosovo habían terminado. Una resolución del Consejo de Seguridad pidió el retiro de las fuerzas yugoslavas. Boris Yeltsin se pronunció contra las operaciones aéreas planeadas.

Al borde de la guerra, el 13 de octubre, una misión de Richard Holbrooke a Belgrado condujo a un acuerdo que detuvo un eventual operativo. Milosevic prometió de nuevo el retiro de sus fuerzas (parcialmente efectivo), participar en conversaciones políticas sobre el futuro de la provincia y aceptar la presencia de observadores de la OSCE. La estrategia de Milosevic, de ganar tiempo, pareció dar sus frutos. A finales de noviembre Washington endureció el tono, y un comunicado del Departamento de Estado parecía dar un nuevo objetivo al decir de Milosevic que "no es simplemente parte del problema. Es el problema". Empezaba así una campaña de satanización del presidente de Yugoslavia, semejante a la observada en otros casos como los de Libia y Cuba pasando por Irak y destinada a la opinión pública. Lo confirmaba un artículo inglés<sup>6</sup>:

<sup>6</sup> "Kosovo on the brink, again", *The Economist*, Vol. 350, N° 8103, 23 de enero de 1999.



Igual que su compañero paria, Saddam Hussein de Irak, el presidente de Yugoslavia, Slobodan Milosevic...

Después de la masacre de 45 albaneses de Kosovo, en enero, la OTAN, el 20, envió fuerzas navales al Adriático y redujo de 48 a 24 horas el tiempo necesario para lanzar operaciones aéreas.

El 6 de febrero empezaron las conversaciones de Rambouillet; una de las propuestas era la presencia en la provincia de tropas de la OTAN por tres años; Milosevic proponía que fueran fuerzas con la bandera de la ONU. La primera ronda se terminó sin que la delegación yugoslava ni la de los kosovares aprobaran el plan. En la segunda ronda estos últimos, debidamente aleccionados, dieron el sí esperado, mientras los enviados de Milosevic no aceptaron.

Desde las bases en Gran Bretaña, en Italia, la OTAN se preparó. Los esfuerzos de Milosevic para introducir divisiones entre los gobiernos de la OTAN fallaron ya que si hubo desacuerdos —como los hubo— no fueron públicos y subordinados a la actuación común.

El secretario político de la OTAN, Javier Solana, escribió<sup>7</sup>:

En Kosovo, donde la comunidad mundial está confrontada a dilemas humanitarios, políticos y legales, una solución debe ser encontrada que otorgue a los albaneses kosovares más autonomía dentro de los límites de la República Federal de Yugoslavia.

En este largo artículo no aparecía ni una sola mención a la ONU, y por un deslizamiento semántico la OTAN expresaba la voluntad de la llamada "Comunidad Mundial". En cuanto al fin de la guerra cabe preguntarse si alguien era suficientemente ingenuo para pensar en un Kosovo dentro de Yugoslavia cuando la UCK sólo reafirmaba su propósito de independencia.

El 24 de marzo los aviones de la OTAN, sobre todo norteamericanos, empezaron a bombardear un estado soberano que no había amenazado a sus vecinos sino a parte de su propia población. Un mes más tarde la OTAN debía celebrar en Washington sus 50 primeros años. Cuatrocientos aviones y siete buques de guerra participaban en las operaciones, las cuales solo tenían como blancos, se decía, objetivos militares. A finales de abril ya eran ochocientos aviones y en mayo 1200 aviones y 33 buques de guerra.

Más que sobre los bombardeos el vocero de la OTAN se extendía en sus diarios puntos de contacto con la prensa sobre los horrores perpetrados por los serbios y el dramático éxodo de

<sup>7</sup> Javier Solana, "Growing the Alliance", *The Economist*, Vol. 350, N° 8110, 15 de marzo de 1999.

centenares de miles de kosovares, dirigiendo así la parte del operativo destinada a movilizar el respaldo de la opinión pública occidental. Pocas fueron las noticias no alineadas o escépticas en la prensa internacional. Si se puede decir, la guerra psicológica fue aún más efectiva que la guerra aérea.

Algunos artículos<sup>8</sup> expresaron dudas o reservas frente a la legalidad de la intervención o a sus efectos.

A mediados de abril el gobierno alemán presentó un plan para una fuerza de paz de la OTAN con mandato de la ONU que hubiera implicado el cese de los bombardeos mientras Serbia retirara sus fuerzas. Probablemente este plan resultaba de conversaciones con Rusia; fue rechazado por los Estados Unidos. El 21 de abril el ministro de Defensa de Gran Bretaña, antes que cualquier otro, pidió la intervención de tropas terrestres.

La OTAN usó la UCK, debidamente rearmada, entrenada en Albania para operaciones militares en tierra, particularmente para "guiar" los operativos aéreos.

Cuando la guerra terminó, la OTAN había enunciado diferentes fines: se iniciaron los bombardeos para obligar a Yugoslavia a firmar los acuerdos de Rambouillet; durante las primeras semanas apareció el tema de la protección de la población kosovar, en gran parte refugiada; luego Tony Blair y otros hablaron de ira por Milosevic, presidente paria<sup>9</sup>.

A finales de mayo, en medio de los bombardeos y de la discusión sobre la necesidad de una ofensiva terrestre, la diplomacia rusa, con emisarios corriendo de lado y lado, luego asociada a Finlandia, retomó la iniciativa.

Cuando Milosevic aceptó negociar, las partes militares se encontraron para acordar las condiciones prácticas de la retirada de los serbios y del despliegue de la OTAN, acompañada por tropas rusas en condiciones de difícil arreglo ya que se le negó un soporte territorial a diferencia de los demás países.

De una manera que parece optimista, un funcionario de la ONU proclamó: "Era una guerra de la OTAN. Será una paz de las Naciones Unidas"<sup>10</sup>. En efecto, la reconstrucción de los daños de la guerra reposa sobre el enviado especial de la ONU, Bernard Kouchner y su equipo.

<sup>8</sup> Por ejemplo, A. Basir Poir y D. Vernet "Une autre victime du Kosovo, l'ONU", *Le Monde*, 1° de abril de 1999 o "Law and right", "When they don't fit together", *The Economist*, Vol. 351, N° 8113, 3 de abril de 1999; Bertrand Badier, "La realpolitik classique que l'on connaît depuis deux siècles s'estompe", *Le Monde*, 13 de abril de 1999. Más tarde, Michael J. Glemon, "The new internationalism", *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 3, Mayo-Junio 1999.

<sup>9</sup> Faried Zakaria, "What do we do now", *Newsweek*, Vol. 313, N° 20, 17 de mayo de 1999.

<sup>10</sup> William Shawcross, "The cleanup crew", *Newsweek*, Vol. 133, N° 25, 21 de junio de 1999.



En la cumbre de Washington la OTAN adoptó "un nuevo concepto estratégico", documento destinado a definirla a la luz de la nueva situación internacional<sup>11</sup> que amplía las tareas del "entorno euroatlántico" a los riesgos nuevos aparecidos. Después de reafirmar su carácter disuasivo y de defensa, se propone "contribuir eficazmente a la prevención de conflictos y participar de manera activa en la gestión de las crisis, con la inclusión de operaciones en la periferia del territorio de la alianza que podrían evolucionar con rapidez".

El documento cita como riesgos nuevos: rivalidades étnicas y religiosas, disputas territoriales, insuficiencia o fracaso de los esfuerzos pacifistas, las violaciones de los derechos humanos, la disolución de Estados, actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado, problema en abastecimiento de recursos vitales, movimientos incontrolados de grupos muy numerosos de población. Además de inscribir *a posteriori* los temas que motivaron la actuación en Kosovo, introdujo otros nuevos que prácticamente abordan todas las situaciones imaginables.

Si bien, tras Javier Solana los jefes de los Estados miembros consideraron Kosovo como una victoria de la OTAN<sup>12</sup>, otras opiniones son más reservadas. Se discute el resultado humano de la guerra, las diferencias entre el acuerdo de junio y las propuestas de Rambouillet, la marginación de la ONU, el papel de Madeleine Albright frente a las reticencias de Clinton<sup>13</sup>.

Como observa el anuario *Ramses 2000*, la alianza "sale indemne pero no sale fortalecida".

### III. LAS POTENCIAS Y LA CRISIS

Cada potencia involucrada en la crisis la ha vivido en función de sus propias preocupaciones. De ahí que no haya de ella una sola lectura sino varias, inspiradas por preocupaciones nacionales.

#### A. Rusia

Intentó ser activa en esta parte de los Balcanes donde estaba en juego una influencia perdida en tiempos de Tito. Los elementos del conflicto, la desmembración de un Estado la persuadieron también de que Yugoslavia adquiriría un valor ejemplar para sus propios problemas de nacionalidades y las fuerzas centrífugas en juego.

La presencia rusa se afirmó a través de su participación en la Ooct, en el G8; pero fue poco

<sup>11</sup> El nuevo concepto estratégico de la alianza, *El País*, Madrid, 26 de abril de 1999.

<sup>12</sup> Javier Solana, "A victory for principles", *Newweek*, Vol. 133, N° 13, 4 de octubre de 1999.

<sup>13</sup> Michael Mandelbaum, "A perfect failure", *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 5, Sept.-Oct. 1999.

efectiva en el grupo de contacto con la OTAN. Bilateralmente fue muy activa con todos los protagonistas, en particular con Yugoslavia y Alemania.

Este dinamismo de Rusia se vio afectado por los vaivenes de la política de Boris Yeltsin, el reemplazo del primer ministro Primakov y, más aún, por la marginalización del canciller Ivanov en beneficio de Chernomyrdin, enviado especial del Presidente.

Las dificultades económicas internas y la necesidad de negociar con los organismos financieros internacionales afectaron, en todo tiempo, su capacidad de maniobra.

Los objetivos finales eran el mantenimiento de la soberanía de Serbia sobre Kosovo e impedir la caída del gobierno de Belgrado, afirmar el carácter imprescindible de Rusia en las negociaciones europeas.

Como lo señaló Primakov el 23 de marzo, en vísperas de los bombardeos: "Los ataques aéreos contra Serbia serían contrarios al buen sentido. No pensamos que todas las posibilidades políticas sean agotadas. Una intervención en contra de un país que no cometió una agresión al exterior de sus fronteras cambia la naturaleza del orden mundial heredado de la II Guerra Mundial. Tal vez entonces alguien podría desear golpear a Turquía porque el problema kurdo no ha sido resuelto".

Desde marzo de 1998, en el seno del Grupo de contacto, Rusia aceptó la idea de una presencia internacional en Macedonia y, eventualmente, en las fronteras albanesas pero no apoyó eventuales sanciones económicas contra Serbia.

Cuando recrudecieron los combates en Kosovo, a mediados de 1998, Yeltsin anunció que presionaría a Milosevic pero Rusia exigía un debate en el Consejo de Seguridad. Milosevic aceptó entonces sentarse en una mesa de negociación. La táctica rusa parecía ser la de ganar tiempo, táctica que ya había empleado cuando Occidente la criticaba por su guerra en Chechenia, caso algo parecido a Kosovo. Con las amenazas de la OTAN en octubre, los parlamentarios rusos pedían el fin de la presencia rusa en Bruselas, sede de la Organización. El gobierno, por su parte, aconsejó exitosamente a Milosevic aceptar las propuestas de Holbrooke.

En Rambouillet los rusos buscaron concesiones serbias pero equilibradas con concesiones de los kosovares. Los rusos parecieron sorprenderse con la aceptación kosovar y la negativa serbia de aceptar el plan de paz en la segunda ronda, pero no consideraron como definitiva la actitud de Milosevic. El inicio de los bombardeos sorprendió a Primakov mientras volaba hacia Washington, por lo que decidió regresar a Moscú.



En abril Rusia empezó a sondear a los países de la OTAN: Alemania, Grecia [...] para elaborar un plan que pusiera fin a los bombardeos, entonces su principal objetivo; Chernomyrdin asumió la función de enviado presidencial. Pero a pesar de su buen conocimiento de los occidentales no logró introducir una brecha entre ellos.

El 6 de mayo, en el G8, los occidentales, al contrario, lograron hacer aceptar por los rusos las bases de una presencia internacional civil y militar en Kosovo; esta posición debilitó a Milosevic y lo hizo tomar conciencia de su aislamiento. Después del bombardeo de la embajada China en Belgrado, los rusos, como los chinos, pidieron inútilmente la suspensión de los bombardeos. Sin embargo las conversaciones siguieron en el G8 para preparar un proyecto de resolución destinado al Consejo de Seguridad; Rusia exigió un cese al fuego previo a la votación. Intentó conseguir una zona específica para sus tropas en Kosovo pero la OTAN se lo negó, temiendo una eventual partición del país. Finalmente Rusia ayudó a Milosevic a aceptar el plan de paz el 3 de junio. Sólo intentó una operación ocupando con sus paracaidistas el aeropuerto de Pristina, por sorpresa.

A pesar de su activismo por aliviar el peso de las presiones que se ejercieron sobre Milosevic, Rusia sólo pudo ejercer una acción retardataria y, finalmente, servir los buenos oficios de Occidente. La ex gran potencia mostraba los límites de su actuación en una región y en una materia que afectaba enormemente sus intereses. Pero tal vez la actitud de Rusia haya evitado a los unos y a los otros los riesgos de una guerra terrestre.

## B. Los europeos

Como se acostumbra en muchas ocasiones, los países de la Unión Europea no pudieron tener un papel decisivo en la crisis ni influenciar mucho su desarrollo. Franceses, ingleses y alemanes tuvieron mucho que ver en la primera etapa de la crisis yugoslava desde Croacia y Bosnia, pero para conseguir una solución tuvieron que llamar a los norteamericanos para bombardear a los serbios de Bosnia e imponer los acuerdos de Dayton.

Cuando se produjo la ofensiva serbia en Kosovo en mayo de 1998 y la aprobación inútil de la resolución 1160 de la ONU, el último día del mismo mes, los norteamericanos no se convencían de la necesidad de una intervención. Desde el comienzo el gobierno de Londres preconizó las medidas más extremas y así logró la aprobación del presidente francés Jacques Chirac y luego la de los alemanes. En septiembre 23 los tres gobiernos logran convencer a Clinton de reunir el grupo de contacto y hacer votar la resolución 1199 en favor de la OTAN la cual, empezó a preparar sus fuerzas.

Las negociaciones son llevadas directamente por Richard Ho Brooke; pero los observadores desarmados serán europeos así como la fuerza llamada de extracción estacionada en

Macedonia. Cuando en enero 1999 se anuncia la masacre de 45 kosovares, los diplomáticos franceses, los menos convencidos por los ruidos de sable, piden que no se tomen medidas antes de una investigación sobre lo que realmente sucedió.

En Rambouillet, cualesquiera sean sus respectivos diplomáticos los europeos hablan con una sola voz a los serbios y parecen más preocupados por las diferencias que existen dentro de la delegación de Kosovo, dividida entre moderados de Rugova y belicistas de la UCK.

A partir del desencadenamiento de los bombardeos los europeos trabajan en dos direcciones: utilizar a Moscú para ejercer una presión sobre Milosevic y controlar las operaciones aéreas de la OTAN para evitar, en una primera fase, que el general Clark se desvíe de los solos objetivos militares, y en una segunda fase, que los objetivos económicos escogidos no sean excesivamente peligrosos para la seguridad de la población civil. Después de la guerra los militares norteamericanos se quejaron del llamado obstruccionismo europeo; por su lado, los europeos recalcan que el peso de la ayuda a los refugiados recayó sobre ellos.

Las opiniones públicas europeas, conmovidas por las imágenes presentadas por los medios de comunicación y conscientes de que con los bombardeos a gran altura los riesgos de pérdidas son bajos, reaccionan favorablemente a la intervención (70% de aprobación en las encuestas). Esta es criticada por una parte de las fuerzas en el poder en Francia, Italia, Grecia, España y Alemania que piensan que la hegemonía norteamericana en la guerra no es buena para Europa. Se fortalece la petición de una política europea de defensa, aun cuando muchos saben que habrá que articularla con la OTAN.

Gran Bretaña es la primera en pedir una intervención terrestre que luego Francia parece apoyar, pero tropiezan con una negativa firme de Estados Unidos.

Sólo en la negociación final Europa recupera espacio y logra reintroducir a las Naciones Unidas para legitimar su actuación. Los europeos, en particular los franceses, han tenido una actitud de prudencia frente a la UCK y lo que puede representar. Temen que la minoría albanesa de Macedonia se vea estimulada a buscar modificar su *status* en esta república pobre. Canada la guerra Estados Unidos le deja a Europa la tarea de la reconstrucción y de la formación de una entidad viable.

El remplazo del español Solana por el inglés Robertson como secretario político de la OTAN, teniendo en cuenta la actitud de Gran Bretaña en el conflicto, podía preocupar a los europeos. Estos prefirieron proseguir, en el seno de la Unión Europea, sus esfuerzos para dotarse de una política exterior concertada y de instrumentos propios para ponerla en marcha. Para este efecto nombraron al español Javier Solana, encargado de la política exterior y de seguridad común, para dotarla de "visibilidad, eficacia, coherencia y continuidad". Fue nombrado en



julio, y debía empezar sus funciones en octubre. En efecto, hasta el momento la acción exterior de la Unión se diluía entre el Presidente (por seis meses), el presidente de Comisión –hoy el italiano Prodi– y varios comisarios cuyas atribuciones tenían que ver con la política exterior. Esto sin hablar de las iniciativas propias de cada uno de los países.

Algunos países europeos, como Francia, querían una persona de alto perfil, otros tenían que éste se transformara en un ministro europeo de Relaciones Exteriores en detrimento de los ministros nacionales. Hubo quienes discutieron la oportunidad de nombrar en este cargo al secretario general saliente de la OTAN. Alemanes y franceses después de la cumbre informal en Finlandia, en septiembre, le dieron pleno respaldo a Javier Solana como coordinador de la política exterior, inclusive para lo que a la comisión se refiere; debería presidir un comité político y de seguridad (per crear) y ser competente para la política de defensa europea; sería un mediador entre la Unión Europea y el mundo, por ejemplo, para las complicadas reacciones con la OTAN. Todavía existen muchas preguntas sobre la solución encontrada para poner fin a unos disfuncionamientos observados durante el conflicto de Kosovo.

El documento adoptado por la OTAN en sus cincuenta años también suscita interrogantes entre los europeos, aun cuando en él se reafirma el papel de las Naciones Unidas.

Al final la actitud que se observa frente a los países de Europa Oriental y, sobre todo, frente a Rusia no es clara después de Kosovo.

### C. Estados Unidos

Reticente frente a los aspectos iniciales del conflicto en Kosovo el presidente Clinton, poco a poco, fue llevado a un mayor protagonismo por las presiones de los europeos y de la secretaria de Estado, Albright, activista en la materia.

Después de los preparativos de la OTAN en el segundo semestre de 1998, Estados Unidos fue muy activo, con sus emisarios especiales para llevar a un reticente Milosevic a la mesa de Rambouillet. O sea que, paralelamente, se llevaban a cabo preparativos militares y conversaciones diplomáticas; el ruido de sables servía, del otro lado, de medio de presión.

En Rambouillet, y entre las dos fases de la reunión, la presión norteamericana se ejerció sobre la UCK –tal vez por la existencia de vínculos ocultos– para que aprobara las conclusiones, aun cuando no mencionaran la independencia de Kosovo, pero sí prometieran la celebración de un referendo a los tres años de permanencia de una fuerza militar de la OTAN. Henry Kissinger está entre quienes señalan la ambigüedad de la situación: un después de la guerra y de los acuerdos finales que reintroducen a la ONU y a tropas rusas en Kosovo<sup>14</sup>.

Estados Unidos en Rambouillet tenía en mente la solución impuesta en Dayton para Bosnia: crear una situación con fuerzas internacionales que permitirían a los kosovares defenderse por sí mismos. Por un lado, la depuración de los elementos más radicales o sospechosos de ser mafiosos de la UCK; por otro lado, el programa de entrenamiento militar y policivo que le daría credibilidad<sup>15</sup>.

Finalmente, al empezar las operaciones aéreas, estas no ponen fin a extensas consultas de las diferentes partes.

Para Estados Unidos su principal demostración de fuerza fue la de la aviación, bajo la dirección de su jefe militar el general Wesley Clark. Era la primera acción militar de la OTAN en vísperas de su cincuenta aniversario, una buena oportunidad para demostrar que la OTAN sí sirve, aun por fuera de lo específicamente previsto en el Tratado de Washington en 1949. Esta actuación aérea, espectacular a pesar de las críticas que pudo despertar, impresionó al mundo por la ausencia de bajas del lado aliado. En esta Estados Unidos hizo lo esencial.

En todo momento, con excepción de Inglaterra, Estados Unidos tuvo que rechazar las críticas o las iniciativas intempestivas de sus aliados europeos y aceptar que Rusia entrara a formar parte de las negociaciones.

La guerra empezó a ser objeto de debate en los primeros movimientos hacia las elecciones del año 2000, y los políticos hasta cierto punto, se alinearon en función de éstos. Debían tomar en cuenta que el apoyo de opinión a los operativos siempre fue grande (66% al inicio, más de 50% al final). El precandidato republicano George W. Bush, silencioso al comienzo, en abril comenzó a lanzar frases tan poco definitivas como “debemos tener una misión clara, una meta alcanzable y una estrategia de salida creíble”<sup>16</sup>.

La preocupación norteamericana era que en estas operaciones en los Balcanes sus aliados europeos no fueran los que decidieran lo que se debe o lo que no se debe hacer.

Cuando la negociación se activó bajo las bombas de los Estados Unidos decidieron aceptar ceder el papel protagónico a rusos y finlandeses cuidándose que estos no fueran a salirse del esquema dibujado en el grupo de contacto.

La victoria de junio –como ya las propias operaciones– fue uno de los factores que permitió al presidente Clinton salir más o menos ileso de los problemas que su comportamiento personal

<sup>14</sup> Henry Kissinger, “As the direct rule”, *Napostok*, Vol. 139, N° 23, 1° de junio de 1999.

<sup>15</sup> Pierre Hassner, “Kosovo: en cas d’échec”, *Le Monde*, París, 27 de marzo de 1999.

<sup>16</sup> “The Kosovo test”, *The Economist*, Londres, Vol. 351, N° 8114, 10 de abril de 1999.



había creado. Tuvo apoyo de la opinión, desvió las discusiones con la oposición republicana y la “guerra de Clinton” vino a ser la “victoria de Clinton”.

Esta mezcla de objetivos domésticos y objetivos internacionales terminó fortaleciendo la capacidad presidencial. A pesar de las fresecitas apocalípticas de Yeltsin sobre la Tercera Guerra Mundial las relaciones con Rusia, o el poder político de Rusia, no se deterioraron. Rusia con su apoyo final a los Estados Unidos en Kosovo ganó su derecho a actuar como lo hizo en Chechenia sin ser criticada y, menos, maniatada.

Desde este mismo punto de vista, el jefe del Consejo Nacional de Seguridad, Samuel Berger, puso en guardia al mundo: “No es porque hayamos bombardeado a Belgrado que vamos a bombardear a Dili”, capital de Timor Oriental; y James Rubin, vocero del Departamento de Estado, explicaba: “Timor Oriental no es Kosovo”<sup>17</sup>, contrariando una declaración eufónica de Clinton tres meses antes: “vivan ustedes en África, en Europa Central o en cualquier otro lugar, si alguien quiere cometer crímenes masivos contra la población civil inocente debe saber que, en la medida de nuestras posibilidades, lo impediremos”. A la vez afirmación de la potencia y límites de la potencia.

#### D. Serbia

Hay muchas preguntas sobre las intenciones y las actitudes de Serbia durante estos meses.

Sus metas parecían claras: conservar su integridad territorial amenazada en Kosovo, aplastar el movimiento armado, evitar un ataque desde el exterior. La situación era diferente de los conflictos anteriores que tenían que ver con otras repúblicas de la ex-Yugoslavia, mientras Kosovo era parte de Serbia, cuna de la nacionalidad. En aquellos conflictos Serbia apoyaba a las minorías serbias de Croacia y Bosnia, y se prestó, en este último caso, al compromiso de Dayton.

La paradoja para Milosevic y los suyos era que durante la guerra fría, fueron “buenos comunistas”, protegidos por la OTAN de un ataque de Moscú, mientras que desde 1951 habían pasado a ser “malos comunistas” amenazados por la OTAN y, pensaban ellos, protegidos por Moscú, situación nada fácil de entender.

Temerosos de la agitación creciente de los albaneses de Kosovo habían intentado sofocar cualquier expresión de un particularismo, pero cuando aparece la UCK como movimiento armado, ya los nacionalistas moderados como Ibrahim Rugova no parecen tan execrables.

<sup>17</sup> Citados por Alain Facheon, “Kosovo-Timor: drame identique, traitement différent”, *Le Monde*, París, 14 de septiembre de 1999.

Con el transcurrir del tiempo, hubo masacres en Kosovo –como las hubo en Bosnia–, pero es difícil decir cuáles eran sus fines (e inclusive si fueron perpetradas por el ejército yugoslavo, fuerzas de policía serbias o irregulares serbios). Se distinguieron cuatro momentos en la represión: febrero/marzo 1998, julio/agosto 1998, enero/marzo 1999, durante los bombardeos. Era como una manera de distadir a la población, fundamentalmente la población rural, de adherir, apoyar, abrigar a la UCK, organización que, por su parte, tampoco se preocupaba mayormente de si violaba o no los derechos humanos de las minorías serbia y gitana. Era una táctica militar bien conocida en la guerra de guerrilla: retirar el agua al pez, o sea aislar a los combatientes de la población por el temor y la represión.

El procurador del Bundeswehr (ejército) alemán, Von Kierchbach, presentaría al mundo el 8 de abril el plan serbio “Herradura” que estaría vigente desde octubre de 1998. Debía, en varias etapas, rechazar a la población albanesa hacia los países vecinos y así cambiar la composición étnica del país.

Militarmente, Serbia, tras un breve intento por enfrentar su débil aviación a la de la OTAN, aplicó el plan, vigente desde el tiempo de Tito, de enterrar su ejército, desagregando cualquier concentración de sus fuerzas con el fin de reducir sus bajas. Sólo hacia el final de la guerra volvió a juntar algunas unidades para poner en jaque una inédita agresividad de la UCK, instrumentada desde afuera. Esto le causó las más duras bajas de toda la guerra aérea al presentar blancos a los aviones guiados desde el suelo por efectivos entrenados de la UCK y, posiblemente, infiltrados de fuerzas especiales de la OTAN. Es para preservar lo que queda de su ejército que Milosevic posiblemente puso fin al conflicto.

Las características de la masacre llevaron a hablar de genocidio; otros observadores se preguntaron si la expulsión de la población fue anterior o posterior a los bombardeos. Este tipo de debates fue particularmente violento en Francia<sup>18</sup>.

Para maximizar su posición, Serbia creyó poder contar con el apoyo de Rusia. En efecto, inicialmente la reacción de Yeltsin y del primer ministro Primakov fueron muy violentas pero, a partir del nombramiento de Chernomyrdin el 14 de abril, Rusia se inclinó a la conciliación con los occidentales, limitándose a buscar suavizar las condiciones impuestas a Serbia. Cuando comprendió que estaba solo, Milosevic empezó a maniobrar. El 21 de abril presentó un primer plan de paz junto con el enviado especial ruso, plan que fue rechazado por la OTAN y que preveía una presencia civil internacional en Kosovo.

<sup>18</sup> Ver Régis Debray, “Lettre d'un voyageur au président de la République”, *Le Monde*, París, 13 de mayo de 1999 y una, entre otras, respuesta, Alain Joxe, “Contre le ‘cétinisme’ international”, *Le Monde*, París, 14 de mayo de 1999.



Paralelamente los países de la OTAN estudiaban la posibilidad de un bloqueo petrolero y de otras sanciones a Yugoslavia. El 2 de mayo Milosevic entrega a Jesse Jackson tres prisioneros norteamericanos y una carta para el presidente Clinton que Washington rechaza al día siguiente. El 3 y 4 de mayo en Washington Chernomyrdin negocia con el vicepresidente Gore y la secretaria del Estado. El presidente finlandés es propuesto por Madeleine Albright para acompañar al ruso a Belgrado. El 7, Kofi Annan nombra dos emisarios de la ONU para los Balcanes; no podrán desempeñar mayor papel. El 10, Milosevic anuncia que empieza a retirar sus tropas de Kosovo, y el 14 el ruso y el finlandés son recibidos en Belgrado. Van y vienen entre Milosevic y Strobe Talbott, secretario de Estado adjunto, entonces en Europa. El 18, un vocero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Yugoslavia se declara abierto al plan de paz del G8. Al día siguiente se producen manifestaciones contra la guerra en el sur de Serbia y desertiones de soldados serbios. El 28 de mayo, un día después de ser acusado por el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, Milosevic acepta los principios generales y una resolución que adoptaría el Consejo de Seguridad, o sea que procura, pie a pie, mejorar los términos de una práctica capitulación antes de una eventual intervención terrestre de la OTAN. El 3 de junio Milosevic acepta el plan, apoyado por el Parlamento serbio. Del 5 al 9 de junio los militares de la OTAN y yugoslavos se encuentran en Macedonia para discutir las modalidades prácticas.

Lo único que los occidentales le reconocen a Milosevic es "la soberanía y la integridad territorial de Yugoslavia".

Después del fin de la guerra y de la ocupación de Kosovo, la oposición política a Milosevic lanza manifestaciones para derribarlo. La oposición se divide y las manifestaciones son más fuertes en provincia que en la capital. Podría pensarse también que se especuló con un movimiento de militares serbios que derribarían a Milosevic. Pero meses después del fin de la guerra Milosevic sigue a la cabeza de una Yugoslavia de la que Montenegro, desde la guerra, se muestra cada vez más distanciado. El país está en la ruina, sigue el bloqueo y la provincia de Kosovo, ocupada por la OTAN, es administrada provisionalmente por la ONU. Milosevic parece conservar cierto prestigio como vocero del nacionalismo serbio, mientras que la oposición política parece subordinada a los enemigos, los países de la OTAN.

#### E. China

Aun cuando opuesta a la intervención armada, por razones propias (Taiwan, El Tibet) China, por la distancia, solo es activa en las Naciones Unidas.

El bombardeo de su embajada en Belgrado en la noche del 7 al 8 de mayo provoca grandes manifestaciones antioccidentales en China. Diplomáticamente, a consecuencia de esto, se nota un acercamiento entre Rusia y China, a la que parece juntarse la India, y donde todos parecen

temerosos del intervencionismo de los Estados Unidos<sup>19</sup>. Japón dice "comprender a la OTAN", mientras que Malaysia, predominantemente musulmana, pide apoyo a los kosovares.

El presidente chino Zhang Zemin condenó "las nuevas formas de la diplomacia del cañonero". La cuestión de Taiwar está presente en la mente de todos los autores del este asiático.

#### IV. LECCIONES DE LA CRISIS

Son múltiples, y en todos los órdenes, las lecciones de la crisis. Algunas sólo se pueden enunciar ya que desbordan la temática del presente trabajo.

Entre ellas nombremos la evolución del *derecho internacional* y la creciente sustitución de la soberanía por la injerencia humanitaria. En un artículo Bertrand Badie<sup>20</sup>, durante la guerra, señala:

La diplomacia ya no se determina en función solamente de los intereses nacionales sino a partir de principios que se elevan por encima de la concepción realista clásica de los estados, la que fundamenta a la comunidad internacional.

Pero esta actitud celebrada por muchos, inclusive por gente a menudo muy crítica de la actuación internacional de los Estados Unidos, es criticada por otros. Notorias son las reservas expresadas por el presidente y un expresidente de Médicos sin Fronteras al enterarse que esta organización iba a recibir el premio Nobel de la Paz.

Serbia no amenazó a ningún estado de la OTAN y tampoco a sus vecinos. El problema que se generó dentro de sus fronteras, aun cuando hubo numerosas masacres, ¿podía ser calificado de genocidio sin abuso del término? En este caso, ¿por qué ciertas masacres grandes, y repetidas por años, no conmovieron a la comunidad nacional como las perpetradas en Rwanda? Allí la ONU retiró sus tropas cuando empezaron las masacres, y la posterior operación militar "turquesa" del ejército francés pareció destinada tanto a exfiltrar partidarios de régimen caído como a salvar la población amenazada.

El dos veces candidato a la presidencia de los Estados Unidos, Jesse Jackson preguntaba por qué su país tan preocupado por Kosovo no mostraba el mismo interés por las masacres perpetradas en Sierra Leone<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> "Playing, by new rules?", *Far Eastern Economic Review*, Hong Kong, Vol. 162, N° 16, 22 de abril de 1999.

<sup>20</sup> Artículo citado nota de pie N° 8.

<sup>21</sup> Jesse Jackson, "A tale of two countries", *Newsweek*, Vol. 133, N° 23, 7 de junio de 1999.



Un especialista francés en relaciones internacionales opone la lógica de la integridad territorial, Ley de los Estados, al derecho de los pueblos a disponer de sí mismos como reivindicación moral. "El uno parece la expresión de relaciones de fuerzas; el otro es la expresión de un principio moral. El peligro, a término, si se considera que hay cinco mil pueblos y etnias en el mundo, está claro: no se podrá vivir con cinco mil estados"<sup>22</sup>.

La reflexión se puede hacer también con la actitud reticente de los países occidentales frente al drama de Timor. En Kosovo se actuó contra la voluntad de Serbia, en Timor se esperó la autorización de Indonesia, diferencia de trato entre un país pequeño y pobre y un país grande y estratégico. Con cierta preocupación el secretario general de la ONU observaba esta diferencia<sup>23</sup>.

Si hay evolución del derecho internacional es justo observar que esta evolución discrimina entre grandes y poderosos y pequeños y pobres. ¿Quién habló de una intervención en Chechenia en nombre del derecho a la autodeterminación o para proteger poblaciones amenazadas? ¿Quién mañana aceptara considerar que fuerzas nacionalistas, mayoritarias en las tres provincias vascas que conforman Euzkadi, pidan su separación de España en nombre del derecho a la autodeterminación?

Una segunda serie de lecciones serían en el *order militar*.

La destrucción y definitiva rendición de Serbia se consiguió por la coalición militar mediante bombardeos a gran altura, con apenas pérdidas accidentales, que contemplaron no sólo objetivos militares sino también otros como vías de comunicación (en particular puentes), infraestructura industrial, edificios del Estado, no sin numerosos daños colaterales (última hipocresía para designar a las bajas civiles, incluyendo kosovares, albaneses y soldados de la UCK). Para Estados Unidos, y superados los desacuerdos entre el pentágono y el general Clark, relevado sin explicación después de la guerra, Kosovo parece introducir una nueva estrategia militar, que reposa sobre el dominio de los aires. Pero esto es negar el papel que pudo cumplir en tierra una UCK que llegó a contar con 20.000 hombres (frente a 40.000 serbios), entrenados, armados y tal vez dirigidos por fuerzas especiales de países de la OTAN.

La victoria de la OTAN, como se pretendió mostrar, no fue sólo diplomática sino militar. En mayo, la OTAN, a pesar de las reticencias del presidente Clinton, empezó a contemplar el envío de unos 50.000 soldados a las fronteras. Evitar esta invasión explica tanto como los golpes aéreos la actitud final de Milosevic.

<sup>22</sup> Pascal Bonifant, "Le mouvement de balkanisation de la planète s'accélère sans cesse", *Le Monde*, París, 31 de agosto de 1999.

<sup>23</sup> Kofi Annan, "Two concepts of sovereignty", *The Economist*, Londres, Vol. 352, N° 8137.

Posible lección de Kosovo y de ciertas dificultades que aparecieron: el ejército norteamericano se proponía, para comienzos de siglo, estar en capacidad de movilizar en cualquier parte del mundo:

- En 4 días una brigada de 5.000 hombres.
- En 5 días una división de 15.000 hombres.
- En 1 mes cinco divisiones de 75.000 hombres en total.

Para lo cual se proponía crear dos brigadas, de 2 a 3.000 hombres cada una, disponibles para esta intervención rápida con sistematización de la logística, de las comunicaciones, de la inteligencia electrónica y de las líneas de mando.

El debate no parece haber concluido en Washington sobre las lecciones militares de Kosovo, por ejemplo sobre las dificultades que aparecieron con los buques de guerra, con los helicópteros. Más fundamentales son las reflexiones sobre la unidad de la OTAN en sus aspectos militares y sobre las fuerzas armadas de los aliados de los Estados Unidos.

Hubo tensiones que vienen de años anteriores al conflicto pero que se renovaron con esta primera operación de la OTAN. En Europa no todos los aliados se comportaron de la misma manera: Grecia no disimuló cierta simpatía por Serbia y sólo prestó su puerto de Salónica. Los italianos también dejaron ver reservas pero, en virtud de sus obligaciones, permitieron operar las bases aéreas y marítimas de la OTAN, situadas en su territorio, sin participar directamente en las operaciones. Alemania y Francia cumplieron con sus obligaciones militares pero hicieron uso de cierta autonomía diplomática y, en el último caso, por lo menos, el control político sobre los militares fue particularmente minucioso. Entre los nuevos afiliados, la República Checa mostró algunas reticencias. Militarmente el esfuerzo fue del 70% norteamericano, bien porque los demás aliados no podían hacer más, bien porque no querían.

Pero como lo señaló el ministro alemán de Relaciones Exteriores<sup>24</sup>:

La guerra de Kosovo ha sido principalmente una experiencia de las propias insuficiencias y debilidad de Europa... la triste verdad es que Kosovo mostró que Europa todavía no es capaz de arreglar sus propios problemas.

La lección fue sacada rápidamente. Sin agresividad contra nadie, se decidió avanzar en el marco de la Unión Europea hacia una mayor integración de la política de seguridad. El nombramiento de Javier Solana se puede interpretar de esta forma, aun cuando escoger al

<sup>24</sup> Daalder and O'Hanlon, *Op. Cit.*, N° 4.



saliente secretario general de la OTAN podía ser una señal equivocada. Solana también fue nombrado secretario general de la Unión de Europa Occidental.

En segundo lugar la fusión de Aeroespacial y de Daimler-Benz en la industria de armamentos era una clara señal política a la vez que económica.

El futuro militar europeo es un futuro integrado aun cuando queda por definir con qué misiones.

#### V. ¿KOSOVO Y DESPUÉS?

Como se pudo ver son muchos los países, numerosos los problemas que nos interrogan en la crisis kosovar.

Por ciertos aspectos parece secuela de una crisis de ayer: resurgir de nacionalidades con visos a la formación de una gran Albania que podría también amenazar la integridad territorial de Macedonia, con una probable separación de Montenegro, deseo de borrar uno de los efectos de los tratados que pusieron fin a la I Guerra Mundial y que habían formado una gran Yugoslavia. ¿Qué decir de una Federación Balcánica que se mencionó en 1947 y que habría agrupado a Yugoslavia, Albania y Bulgaria?

Yugoslavia dejó de existir no solamente por movimientos centrífugos sino también por la voluntad o la indecisión de potencias occidentales que apoyaron las sucesivas secesiones y, en el caso de Kosovo pusieron en marcha una política de fuerza contra un Estado soberano, diplomacia del cañonero que se contrapone a la letra de la Carta de las Naciones Unidas. Como consecuencia reapareció la desaparecida figura del protectorado o territorio bajo fideicomiso de Naciones Unidas, tal cual existió después de la I Guerra Mundial, en Palestina, por ejemplo.

Por otros aspectos, muchos hacen de Kosovo la primera guerra del siglo XXI<sup>25</sup>.

Se opuso el deber de injerencia humanitaria a la soberanía de los Estados. Pero desde ahora, en la última década del siglo XX, lo que hemos visto es una injerencia del fuerte, de las potencias, hacia el débil, pequeños países en crisis. La opinión pública europea se movilizó, en particular por los recuerdos que traían de la II Guerra Mundial, de esos éxodos masivos de población – sobre todo mujeres y niños– sin metas, trenes que descargaban multitudes de seres hambrientos, afirmaciones de masacres a lo largo y ancho de la geografía del país. Este apoyo

<sup>25</sup> Alain Frachon, "La première guerre du XXI siècle", *Le Monde*, Paris, 12 de mayo de 1999.

de la población dio libertad a los gobiernos, no obstante los bombardeos que se presentaron como selectivos y que por algunos días se volvieron masivos y con notorias equivocaciones. Nadie sabe cómo hubiera reaccionado esta opinión en caso de una intervención terrestre.

Esta guerra fue compartida entre Estados Unidos y Europa y terminó por confirmar a la OTAN como alianza político-militar para el siglo XXI, de alguna forma relegando a la ONU, considerada como poco ágil. Esta organización sólo reaparecería al final del conflicto en un papel difícil de gobierno local provisional.

La pretensión de juzgar a Milosevic y a otros jefes serbios tiene sus precedentes en los tribunales de Nuremberg, Arusha y La Haya (en este caso para el conflicto de Bosnia). Presentan el inconveniente de juzgar solamente a los vencidos como si, en ningún caso, los vencedores hubieran cometido crímenes –aun cuando calificados de errores o daños colaterales. ¿Por qué Milosevic ahora y no antes, en 1992, en la guerra con Croacia o más tarde en el conflicto en Bosnia? En qué medida Milosevic no consideró que tenía al derecho tradicional de su lado y por tanto no era más bien un hombre del siglo XX que autorizó múltiples y masivos movimientos de población en Europa: alemanes de Polonia y República Checa, por ejemplo? En todo caso hoy por hoy Milosevic sigue en el poder, y el pueblo serbio sufre más que él mismo con la destrucción del país y con las sanciones impuestas. Más fundamentalmente, ¿había derecho a castigar a todo un país, a todo un pueblo, para castigar a los malos gobernantes?

El desmembramiento de Yugoslavia no parece terminado: ¿qué pasaría en Montenegro, de hecho casi independiente y único acceso al mar de Serbia? ¿Y en el Norte con Voivodina, en buena parte poblado de húngaros?

¿Cómo, en nombre de la autodeterminación, aceptar la división de Yugoslavia (y la de Checoslovaquia) y negarla a los kurdos y a los pueblos incorporados a Rusia? Cómo mantener el equilibrio entre la creación de espacios supranacionales, como la Unión Europea, y el despertar de estructuras locales o regionales en conflicto las unas con las otras.

La guerra se hizo contra Serbia para impedir la formación de una entidad de población homogénea en defensa del derecho de cada uno a vivir en su tierra. El resultado hoy es un Kosovo de destino incierto, de población casi exclusivamente albanesa, con excepción de unos enclaves serbios en el norte y después de la expulsión por el terror de los kosovares de origen serbio. Se afirmó, como en la Resolución de la ONU, del 10 de junio, que Kosovo formaba parte de Yugoslavia, y resultó totalmente aislada de ella.

Los principales actores del conflicto parecen decir que nunca más aceptarían involucrarse en semejante situación: Estados Unidos en virtud de sus múltiples compromisos de Golfo Pérsico a Corea sin olvidar a América Latina<sup>26</sup>. Los europeos no quieren volverse a ver tan subordinada



dos a decisiones tomadas por los Estados Unidos, pero ¿será que volveremos a ver los mismos con las mismas, aun arrastrando los pies e con reservas mentales en la próxima crisis?

Por fin es posible que la ONU aparezca como la gran derrotada del cambio de siglo. Decir que funcionó mejor ayer que hoy en la confrontación Este-Oeste a pesar de la existencia del veto puede parecer exagerado. Aun en otras crisis como la de Timor, tratada en otra parte de este anuario *Oasis*, su papel estuvo, a diferencia de Kosovo, subordinado a la aceptación de Indonesia. Para su secretario general<sup>27</sup> ni Kosovo ni Timor "son un modelo satisfactorio para el nuevo milenio". Evoca los casos de Sierra Leona, Sudán, Angola, Afganistán "en los que hay pueblos que necesitan más que palabras de simpatía".

Annan nos pregunta si es permitido a una organización regional usar la fuerza sin un mandato de la ONU, si no se ha creado un precedente peligroso para futuras intervenciones. El problema para estas intervenciones no es solamente la manera como la noción de soberanía puede ser un obstáculo para una intervención (que no es solamente el uso de la fuerza) en crisis humanitarias, es también la manera como los Estados definen sus intereses nacionales.

Su visión, algo pesimista, no ayuda a esperar demasiado de la Asamblea General del Milenio que debería reflexionar sobre el futuro de la ONU, y en función de él sobre las deseables reformas. Desde este ángulo, Kosovo, guerra del siglo XX y guerra del siglo XXI a la vez, encierra enseñanzas para muchos, Colombia incluida. El jefe de Estado de Malasia, Mahatir Bin Mohamad, quien presenta en voz alta lo que muchos no se atreven a decir, respondió a Kofi Annan: "Las naciones occidentales se otorgaron el derecho de intervenir a donde quieren en el mundo y están dispuestas a aplastar a todos los Estados que no compartan sus valores de la democracia liberal; lo que viene del Oeste es calificado como universal, los otros valores y culturas son superfluos y no cuentan".

Estas duras palabras reflejan ya un conflicto que no es este-este ni norte-sur, tampoco religioso sino tal vez de los más contra los menos. ¿Cómo resolverlo? ¿No dejarlo degenerar ni por un lado ni por otro sino reconstruir los indispensables puentes? ¿Serán las Naciones Unidas el lugar de esta difícil reconciliación? En el Kosovo musulmán defendido por los occidentales cristianos estamos lejos a la vez del choque de civilizaciones de Huntington como del fin de la historia de Fukuyama.

<sup>26</sup> George Talbot, "Timesatlatika Times", *Nassourá*, Vol. 133, N° 36, 18 de octubre de 1999.

<sup>27</sup> Kofi Annan, *Op. Cit.*, N° 23.

## VI. CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO KOSOVAR

- 1918 Creación del reino de serbios, croatas y eslovenos, el cual adopta en 1929 el nombre de Yugoslavia (país de los eslavos del sur).
- 1941 Invasión de Yugoslavia por el ejército alemán y creación del Estado Independiente de Croacia.
- 1945 Liberación de Belgrado; el 3 de marzo de 1945, el croata Tito, principal dirigente de la resistencia comunista es primer ministro.
- 1947 Constitución: la Federación Yugoslavia consta de seis repúblicas: Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y Macedonia y de dos regiones autónomas: Voivodina y Kosovo.
- 1949 Tito rompe con Stalin.
- 1974 Una nueva Constitución fortalece a las repúblicas y a las regiones autónomas.
- 1980 Muere Tito.
- 1987 Agitación pronacionalista en Serbia.
- 1989 S. Milosevic es presidente de la Liga Comunista de Yugoslavia. En mayo una nueva Constitución suprime la autonomía de las dos regiones, dentro de la República de Serbia.
- 1992 Agitación entre la población albanesa, mayoritaria, de Kosovo. Un referéndum clandestino afirma la soberanía de la región y un gobierno -de facto- es proclamado en torno a Ibrahim Rugova.
- 1992 Guerra y separación de Eslovenia y Croacia; comienzo del conflicto en Bosnia.
- 1993 Aparición de grupos armados: el ejército de liberación de Kosovo (UCK).
- 1998 Las fuerzas serbias, en lucha contra la UCK provocan varias masacres y el éxodo de la población albanesa en la región de la Drenka.
- 1998 Octubre: Después de amenazas del gobierno de Washington de bombardear Serbia, acuerdo entre Milosevic y el enviado de Clinton: Holbrooke: cese al fuego y retirada del ejército yugoslavo. Entrada de controladores desarmados de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Anuncio de conversaciones sobre el futuro de Kosovo. La UCK aumenta sus operaciones.



1999 Febrero 6: Conversaciones en Rambouillet (Francia). Los kosovares exigen la auto-determinación; los serbios aceptan la presencia de una fuerza de la OTAN en Kosovo; la OTAN fortalece su presencia aérea y marítima en países vecinos.

Febrero-Marzo: Durante las conversaciones, tropas serbias emprenden operaciones contra la UCK provocando un éxodo masivo de kosovares.

Marzo 24: Los aviones de la OTAN bombardean objetivos militares en Serbia (incluyendo a Kosovo) y Montenegro. La población albanesa de Kosovo huye masivamente en las siguientes semanas hacia Albania y Macedonia. China y Rusia critican la ausencia de una decisión de la ONU.

Abril 24: Ceremonias del 50 aniversario de la OTAN, en Bruselas, en medio de la guerra aérea.

Mayo 6: Los ministros de relaciones occidentales y rusos llegan a un acuerdo para proponer a Milosevic un plan de paz, el cual prevé el despliegue en Kosovo de fuerzas internacionales con el aval del Consejo de Seguridad. Durante este mes se multiplican las críticas a la estrategia de guerra aérea. Casi un millón de kosovares albaneses, más de la mitad, salieron de la provincia.

Mayo 18: Belgrado anuncia que ha empezado a retirar sus fuerzas y que el plan de paz es "aceptable". Mientras tanto se concentran decenas de miles de soldados de la OTAN en Albania y Macedonia (45.000 el 25 de mayo).

Mayo 27: Milosevic y cuatro dirigentes yugoslavos más acusados de "crímenes contra la humanidad" y "violación de las leyes y costumbres de la guerra" por la Procuradora del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, en La Haya.

Junio 3: Diplomáticos rusos y finlandeses presentan a Milosevic las exigencias del G-8 para poner fin al conflicto. Milosevic acepta el plan.

Junio 10: Después de 79 días de guerra, fin de los bombardeos y resolución de Consejo de Seguridad adoptada por 14 votos y una abstención (China).

Junio 12: Las tropas de la KFOR, Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Rusia entran y ocupan a Kosovo no sin algunos roces con la UCK que no acepta fácilmente una administración provisional de la ONU. Los refugiados de origen albanés regresan mientras que la minoría serbia abandona el país en su mayoría.

Septiembre 20: La UCK es oficialmente desmilitarizada pero se transforma en Cuerpo de protección de Kosovo (TMK), declaradamente partidario de la independencia del país.



---

## Kosovo, Timor, Colombia: tres escenarios de intervención en el marco del reordenamiento internacional

---

### Investigador:

**Carlos Martín Carbonell Higuera**

Profesor de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
e Investigador del Centro de Investigaciones  
y Proyectos Especiales (CIPE) de la  
Universidad Externado de Colombia.

### Colaboradores:

**Sergio David Gómez**

**Daniel Hincapié**

**Andrés Mauricio Leguizamón**

**Natalia Velásquez**

Estudiantes de la facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.

---

La reflexión central de este ensayo se sitúa en el contexto de la oposición entre el principio de soberanía estatal y las estrategias de intervención que los poderes hegemónicos en el ámbito global intentan aplicar a aquellos países cuya situación interna atenta contra la estabilidad regional o mundial y contra la instauración de los principios del sistema internacional dominado por Occidente<sup>1</sup>: derechos humanos, democracia, economía de mercado, derecho a la autodeterminación de los pueblos, condena de actos como el genocidio y los crímenes de lesa humanidad, entre otros.

Las lógicas que inducen a un país o conjunto de países a influir en las esferas de decisión reservadas a los Estados "soberanos" están relacionadas, en el mundo contemporáneo, con una serie de fenómenos que tienen implicaciones de gran trascendencia para el futuro de las dinámicas supranacionales. En las páginas siguientes se enunciarán las variables que permitirán apreciar algunos de los escenarios recientes donde la intervención se ha constituido en un instrumento real o eventual para contribuir a la resolución de problemáticas internas que afectan a la comunidad internacional y, al mismo tiempo, establecer relaciones de dominación.

El eje central del presente análisis aborda el "principio del interés" frente a los valores morales en las decisiones de política exterior, analizados desde una perspectiva realista. En los contextos de intervención existen dos motivaciones para la incidencia de un Estado o de la comunidad internacional en los asuntos internos de otros países: los principios morales que defienden una causa contraria a los intereses de poder del Estado objeto de la intervención, y los intereses

---

<sup>1</sup> La referencia a Occidente en el transcurso de este ensayo tiene la doble acepción cultural y geopolítica que sirve de marco a nuestro análisis. Por ello, es necesario precisar que el término "Occidente" se utiliza para designar el grupo de Estados formado por Estados Unidos, Canadá, los países europeos de la OTAN, Australia y Nueva Zelanda.



nacionales de un país o grupo de países que se apoyan en los discursos morales o en las atribuciones asignadas por un organismo internacional para intervenir en dinámicas que afectan sus objetivos estratégicos.

Para Morgenthau, los principios que gobiernan las relaciones entre Estados están subordinadas a la lógica del "interés nacional". Es un criterio pragmático el que debe determinar las prioridades en la política exterior de los países con el fin de lograr la satisfacción de sus objetivos, haciendo caso omiso de consideraciones éticas o humanitarias. "El moralista se pregunta: ¿esta política está de acuerdo con los principios morales? Y el realista político se pregunta: ¿cómo afecta esta política el poder de la nación?"<sup>2</sup>. Los cambios en la agenda internacional y la preocupación por neutralizar amenazas globales que se ciernen sobre el ambiente de posguerra fría han conducido al replanteamiento de la teoría realista por parte de algunos autores, en términos de la importancia que ésta le otorga a los principios morales: "Una definición democrática del interés nacional no acepta la distinción entre una política exterior basada en los intereses y otra basada en la moral. Los valores morales son simplemente intereses intangibles [El subrayado es nuestro]"<sup>3</sup>.

No obstante, los principios morales a los que se refiere Joseph Nye Jr. pretenden ser impuestos a los demás países bajo el liderazgo de Estados Unidos, la potencia estatal hegemónica a nivel mundial. Estos principios hacen parte de un sistema de valores proveniente de una matriz filosófica que se desarrolló en un área geográfica y cultural concreta y ha sido convertida en parte de un discurso civilizador, cuyo objetivo es universalizar ese cuerpo de ideas y otorgarles viabilidad institucional en todas las regiones del planeta. "A finales del siglo XX, el concepto de civilización universal sirve para justificar la dominación cultural de otras sociedades por parte de Occidente y la necesidad de que dichas sociedades imiten las prácticas e instituciones occidentales. El universalismo es la ideología de Occidente en sus confrontaciones con las culturas no occidentales"<sup>4</sup>.

Al respecto es importante aclarar que no existen "civilizaciones" en tanto sociedades ya constituidas que compartan unas mismas características a partir de las cuales se establezcan lazos de identidad. Sin embargo, es posible hablar de "discurso civilizador", en tanto cuerpo de ideas que intentan ser extendidas a otros pueblos con rasgos particulares de cultura y organización social, alrededor de un propósito universal y homogeneizador impuesto desde un poder dominante. Por lo tanto, lo que se propone aquí no es desarrollar el análisis en el marco de un "conflicto entre civilizaciones", sino en términos de un discurso que legitima acciones para ejercer la hegemonía. En ese contexto, Estados Unidos y algunos países

<sup>2</sup> Hans Morgenthau, *Política entre las naciones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 23.

<sup>3</sup> Joseph Nye Jr. "Redefining the national interest", *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 4, July/August 1999, p. 24.

<sup>4</sup> Samuel Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos Aires, Paidós, 1997, pp. 76 y 77.

occidentales han elaborado un lenguaje de valores y principios morales que tiene como objetivo el afianzamiento de su imperio sobre los demás actores del escenario mundial.

Para alcanzar ese objetivo universalista se han constituido toda una suerte de organismos y mecanismos jurídicos que contribuyen a consolidar el discurso civilizador occidental en contextos intra y supraestatales (OTAN, FMI, OMC, OEA, Corte Penal Internacional, etc.). Los Estados hegemónicos actúan al amparo de estas organizaciones, diseñadas para salvaguardar los principios de la "civilización universal", buscando al mismo tiempo satisfacer intereses políticos y estratégicos nacionales valiéndose del andamiaje institucional. En el caso de la intervención, los organismos políticos internacionales legitiman este tipo de actos que se supone están dirigidos a defender valores morales e intereses de toda la comunidad internacional. Pero en muchas ocasiones los intereses que impulsan a intervención se identifican más con las pretensiones estratégicas de los Estados hegemónicos en el contexto mundial que con las premisas morales "universales" utilizadas para justificar sus acciones.

El propósito de universalizar los valores occidentales se acompaña también de mecanismos de difusión masiva que contribuyen a legitimar las acciones de los Estados hegemónicos en el contexto internacional a través del discurso informativo y el poder persuasivo de las imágenes. Esta legitimación tiene dos dimensiones: la interna, pues la definición democrática del interés nacional propuesta por Nye implica no sólo a los poderes políticos sino a la opinión pública de un país en torno a la definición de los intereses que los gobiernos deberían promover en su política exterior. Es por ello que el papel de los medios de comunicación es fundamental para inducir el respaldo de la opinión pública a una serie de acciones en detrimento de otras y la externa, pues los medios de comunicación son actores institucionales que expresan la consagración de los principios occidentales de libertad de expresión y democracia, y desempeñan un papel en tanto órganos de denuncia de los conflictos que se presentan en todos los rincones del mundo. En el contexto internacional, los medios inducen a una respuesta concreta de la comunidad de naciones en torno a estos conflictos y contribuyen a legitimar la acción civilizadora de Occidente. Eventualmente, por supuesto, esta acción está encaminada también a respaldar intervenciones en los asuntos internos de los Estados.

Lo anterior indica que los principios morales de Occidente, al devenir un discurso civilizador, terminan por convertirse en un instrumento más de dominación que legitima los intereses de un grupo específico de Estados. "Las categorías bajo las cuales nosotros describimos el universo social o nuestras prácticas y representaciones no son productos individuales sino productos sociales. Por ello, conviene interrogarse sobre su modo de constitución. Numerosas instituciones, siempre concurrentes, contribuyen a crear o a modificar las categorías de percepción; esta voluntad de imponer la manera legítima de ver el mundo es un motivo de lucha"<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Patrice Bonnewitz, *Premières leçons sur la sociologie de Pierre Bourdieu*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, p. 21.



En este contexto se plantea la problemática que constituye el objeto de este ensayo: ¿Es válida la intervención, que atenta contra el principio de soberanía consagrado en el derecho internacional, cuando ésta se fundamenta en un discurso hegemónico sustentado por principios morales y mecanismos institucionales cuyo objetivo real es respaldar acciones dirigidas a consolidar zonas de influencia y satisfacer los intereses nacionales de las potencias dominantes en el contexto mundial?

A este planteamiento se añaden otras reflexiones útiles para avanzar en nuestro análisis. El principio de soberanía indica que es legítima la aspiración de todo Estado a mantener su integridad territorial y sus esquemas de organización social. Esta intención se ve a menudo enfrentada a las pretensiones igualmente legítimas de algunos actores en el ámbito estatal que buscan modificar el *status quo* propuesto desde el poder dominante, ya sea para modificar la estructura interna del Estado o para abstenerse de su influencia. En el primer caso, el objetivo es convertirse en un interlocutor con capacidad de exigirle al gobierno la reformulación de las premisas bajo las cuales se rige la sociedad de ese Estado. En el segundo caso, el objetivo es alcanzar una autonomía territorial que le permita a la colectividad instaurar sus propias formas de organización política.

La importancia de la comunidad internacional en estos procesos consiste en su capacidad de otorgar legitimidad a un actor interno para emprender un proceso de interlocución en la dinámica de las relaciones políticas nacionales e internacionales. Conceptos como "minoría", "pueblo", "grupo beligerante", etc., son formas de reconocimiento que la comunidad de naciones confiere a los actores internos de un Estado. Ello les permite fortalecer su capacidad de negociación frente al poder dominante e impulsar la consecución de sus objetivos.

No obstante, los instrumentos legales que definen las características en virtud de las cuales se hace posible este reconocimiento no son establecidos con claridad en el marco jurídico internacional y son susceptibles de manipulación política, dando lugar a asignaciones arbitrarias del estatus de los actores conforme a los intereses en juego. Los Estados hegemónicos justifican, a través del discurso ético plasmado en el sistema legal que se inspira del discurso civilizatorio occidental, decisiones que tienen clara discrecionalidad política.

Algo similar sucede en el caso de la intervención. La falta de una definición de las situaciones que otorgan a la comunidad internacional la facultad de situarse por encima de la soberanía de los Estados permite una gestión determinada por las vicisitudes en el manejo del poder más que por una adopción estricta de los fundamentos legales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

La Carta establece el respeto al principio de igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos<sup>6</sup>, así como el derecho de cada miembro de la Organización a conservar su integridad

territorial e independencia política, limitando la intervención que la ONU u otros Estados puedan ejercer por encima de la jurisdicción interna de un país<sup>7</sup>. Sin embargo, los capítulos seis (arreglo pacífico de controversias) y siete (acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión) aceptan la intervención cuando se ven amenazadas la paz y seguridad internacionales. Estas acciones comprenden desde recomendaciones para solucionar las controversias, hasta la adopción de medidas provisionales o coercitivas de carácter económico, político y militar. Existe, pues, una falta de claridad en los límites y una indefinición de los parámetros para cada situación de intervención, lo cual genera interpretaciones arbitrarias de los artículos de la Carta y la legitimación de una serie de acciones de acuerdo con los intereses de las potencias.

El empleo de criterios políticos en la aplicación del derecho internacional hace que los intereses de uno o varios Estados entren en conflicto con los objetivos estratégicos perseguidos por las naciones que abanderan la toma de decisiones en la comunidad internacional. En este sentido, también es necesario destacar el conflicto que surge entre el principio de soberanía y el principio de autodeterminación de los pueblos: el derecho del Estado soberano a establecer sus instituciones y sus principios de gobierno, frente al de los pueblos que se encuentran en el seno del mismo Estado y son apoyados por la comunidad internacional para reclamar mayor autonomía o la separación definitiva. Dos principios consagrados por el derecho internacional que terminan siendo fuente de conflicto y ambigüedad, son privilegiados de forma distinta por la comunidad de Estados conforme a las circunstancias que rodean una situación particular.

Lo anterior nos remite de nuevo a la teoría realista ortodoxa y despojada de los matices morales que pretenden asignarle los neorrealistas: "El realismo sostiene que los principios morales universales no pueden aplicarse a los actos de los Estados en una formulación abstracta y universal, sino que deben ser filtrados a través de las circunstancias de tiempo y de lugar"<sup>8</sup>. La moral se encuentra, pues, subordinada a las arbitrariedades políticas de los poderes nacionales, tanto en el contexto interno del Estado como en el seno de la comunidad de naciones.

Esta apreciación estratégica de la moral tiene serias consecuencias en las dinámicas internacionales de poder que se reflejan en múltiples conflictos de dimensión interestatal y regional. El polo hegemónico mundial, liderado por un Estado occidental que ostenta el sistema de valores dominante, se enfrenta a otras potencias de gran peso e influencia que proponen una gestión de las relaciones internacionales bajo premisas distintas a las establecidas por el conjunto de países preponderante en el ámbito global. Las concepciones del Estado, el gobierno

<sup>6</sup> "Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia", artículo 1°, numeral 2.

<sup>7</sup> *Ibid.*, artículo 2°, numerales 4 y 7.

<sup>8</sup> Morgenthau, *Op. Cit.*, p. 21.



y la sociedad aplicadas por estas potencias en su esfera territorial pueden generar conflictos con decisiones o actitudes del polo hegemónico mundial que se justifican a partir de otros principios.

Con frecuencia, las decisiones de los países occidentales no implican directamente a las otras potencias sino que afectan sus áreas de influencia regional o intervienen en Estados que comparten con éstas ciertos lineamientos políticos o culturales. Ello da lugar a la contravención de las pretensiones hegemónicas de Occidente en múltiples niveles de relación. En otras palabras, el discurso civilizador se enfrenta a las reivindicaciones de una serie de premisas organizadoras de la sociedad expresadas en forma de etnonacionalismos, nacionalismos, fundamentalismos o radicalismos políticos<sup>2</sup>.

Ante la imposibilidad de establecer un cuerpo universal de valores que logre impulsar acciones compartidas por el conjunto de países del globo, se hace inevitable la tendencia a la formación de bloques estatales y sistemas de alianzas alrededor de discursos estratégicos, en un intento por contrarrestar la ideología que impregna el aparato institucional de toma de decisiones en el contexto internacional.

El presente artículo intenta ilustrar la expresión de estas confrontaciones del poder mundial en algunos escenarios recientes de intervención, y a partir de allí esbozar algunos lineamientos que, en nuestra opinión, prefigurarían un nuevo orden internacional.

## 1. Kosovo

Para muchos analistas el conflicto en los Balcanes empezó y terminó en Kosovo. Las variables que se han puesto en juego a lo largo de las distintas etapas del conflicto (derechos humanos, soberanía nacional, protección a las minorías, autodeterminación de los pueblos, intervención con fines "humanitarios", el papel de las organizaciones internacionales y la redefinición de los intereses nacionales) hicieron de éste un microcosmos de las dinámicas que caracterizan el ambiente de posguerra fría.

Kosovo es un territorio de gran importancia histórica por ser el centro de disputas religiosas y el objeto de dominación de distintos poderes a través de los siglos. Por tal razón, la provincia se constituye en un ejemplo de la disyuntiva existente entre la soberanía estatal y el derecho a la autodeterminación de los pueblos que consagra el derecho internacional.

<sup>2</sup> No es aceptada aquí la proposición de que este tipo de reivindicaciones se hagan en nombre de una "civilización". Aunque existan afinidades entre algunos pueblos que den lugar a solidaridades de causa, no existe una conciencia de identidad ni un marco institucional donde se sitúen las premisas que conforman las civilizaciones propuestas por Huntington.

La batalla de Kosovo en 1359 es el hito fundador de las nacionalidades serbia y albanesa en la región balcánica, motivo que induce a varios gobiernos a reivindicar sus derechos en esta zona donde confluyen múltiples religiones y culturas. El estatuto de autonomía dentro de Serbia, otorgado por el gobierno de Tito en 1974 proporcionaba un equilibrio entre las dos concepciones de soberanía y autodeterminación en el seno de la exrepública yugoslava; no obstante, el ascenso al poder de Milosevic en la nueva república serbia produjo el rompimiento del *statu quo interno*. En 1989, el gobierno yugoslavo declaró inexistente el régimen autónomo de la provincia, negando a la población de origen albanés (que constituye el 90% de los habitantes de la región) la posibilidad de crear instituciones que reflejaran las aspiraciones de una sociedad tanto cultural como étnicamente diferente.

Pero la historia de la presencia de albaneses sobre territorio kosovar es más bien reciente, fruto de los cambios demográficos que se han generado en los últimos años debidas a la inestabilidad política y económica de la Albania poscomunista. Las pretensiones históricas del pueblo albanés en Kosovo vienen a aparecer en un momento de reconfiguración geopolítica en los Balcanes y dejan lugar a serias dudas sobre su legitimidad.

La confrontación entre los intereses de Milosevic respecto a la creación de la llamada "Gran Serbia" y las aspiraciones de un "pueblo" sobre un territorio largamente disputado desencadenó la polarización de los actores en conflicto, lo cual llegó a representar una nueva amenaza para la estabilidad regional.

La importancia de esta zona para el equilibrio geopolítico en Europa elevó el conflicto local a un problema de trascendencia internacional. Con el precedente de la guerra en Bosnia, Kosovo se convirtió en un gran reto para Estados Unidos y los países europeos, los cuales no podían permitir que la crisis balcánica se prolongara de manera indefinida. El fracaso de las conversaciones de Rambouillet a comienzos de 1999 agotó la paciencia de Occidente y determinó un cambio radical de las estrategias que se habían adoptado hasta entonces en el tratamiento del conflicto regional.

La redefinición de los métodos empleados para garantizar la estabilidad en los Balcanes obligaba a lanzar un ataque directo a Serbia, el poder desequilibrante con mayor influencia en la zona. Esta acción enfrentaba los intereses de Estados Unidos y Rusia, las potencias hegemónicas en sus respectivas zonas de influencia, que gozan a la vez de facultad decisoria sobre las dinámicas globales ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta situación obligó a Occidente a replantear las estrategias para llevar a cabo una acción de intervención en Serbia y justificarla ante la comunidad internacional.

Es interesante constatar, en este sentido, el cambio de actitud de los países occidentales en cuanto al papel que desempeñaron en el conflicto entre serbios y kosovares de origen albanés.



Los diálogos de Rambouillet fueron presentados como un intento de “mediación” de Estados Unidos y los países europeos para resolver las diferencias entre ambos pueblos. No obstante, la posibilidad de un acuerdo estaba viciada de antemano, pues era evidente que las negociaciones estaban dirigidas a presionar la actitud de Milosevic frente al pueblo albanés, y el fracaso de éstas implicaría la adopción de un plan que iría en contra de los intereses serbios. Los diálogos fueron sencillamente un recurso diplomático que debía agotarse para darle una solución pacífica al conflicto, y que luego se utilizó como argumento para justificar la acción de la OTAN.

Las amenazas de limpieza étnica contra la población albanesa por parte del gobierno de Milosevic facilitaron la caracterización del conflicto como una crisis de índole humanitaria que exigía una respuesta efectiva de la comunidad de naciones. El discurso occidental se fundó en el atentado contra los derechos del pueblo albano-kosovar (una denominación que comenzó a circular con mayor fuerza en las etapas previas al conflicto, pero que no tiene ningún precedente histórico) a crear sus propias instituciones democráticas y su sistema de gobierno. La acción de la OTAN se presentó como una necesidad apremiante debido a la resistencia de Serbia a alcanzar un acuerdo pacífico y la amenaza de este país al mundo entero por la trascendencia del conflicto balcánico en la seguridad global.

Los medios de comunicación, a través de un maniqueísmo rampante en el manejo de la información, contribuyeron a presentar el estallido del conflicto como responsabilidad exclusiva del gobierno de Belgrado, asociado con representaciones del mal y bestias apocalípticas. La memoria del genocidio nazi, revivida con las imágenes de trenes llenos de refugiados que se dirigían hacia los países vecinos, reforzó la conciencia del deber moral que Occidente tenía con los integrantes de la “etnia” (?) albano-kosovar.

Aunque no se discute que la violación a los derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad sean condenables, cabe preguntarse en qué radicó el cegado interés de las potencias occidentales por emprender la defensa de los derechos humanos y la autonomía de un grupo de campesinos migrantes cuyas circunstancias, excepto en lo que respecta a su situación geográfica, no se diferenciaban mucho de las sufridas por kurdos, timorenses, chechenos o los mismos serbios de Croacia y Bosnia.

Los intereses estratégicos de las grandes potencias en el contexto regional son elementos determinantes para evaluar el problema de Kosovo. La caída de la Unión Soviética, la expansión de la OTAN en Europa Oriental y la promoción en la zona de sistemas democráticos con economías de mercado han alterado el trazado de la frontera entre Rusia y Occidente en favor de éste último, lo cual es un factor que amenaza con debilitar la influencia de Moscú entre los países del área. La hegemonía de la OTAN se ha visto reforzada por la crisis que experimenta Rusia y su dependencia de los Estados Unidos para el proceso de recuperación económica.

No obstante, la estrecha relación existente entre los gobiernos del Kremlin y Belgrado a causa de su afinidad étnica, religiosa e histórica que hace parte del discurso nacional de ambos gobiernos, habían hecho asumir a Occidente una actitud prudente contra el gobierno de Milosevic.

La intervención en Kosovo fue posible gracias a la impotencia de Rusia para reaccionar, condicionada por los Estados Unidos y el apoyo del FMI, que logran de esta manera avanzar en el objetivo de establecer su propio sistema de dominación económica, política y militar. Más que una defensa de los derechos humanos y una lucha contra la limpieza étnica, los bombardeos de la OTAN fueron un pretexto para destruir a Serbia y obligarla a iniciar un proyecto democrático o, por lo menos, a terminar con el gobierno de Milosevic como condición de la reconstrucción del país. Es decir, coaccionar al gobierno serbio para que se sometiera a los dictámenes de las instituciones financieras internacionales.

Es en este contexto que se sitúan los conflictos culturales y las reivindicaciones nacionalistas en contra de las pretensiones civilizadoras de Occidente: “En el mundo de la posguerra fría, la OTAN es la organización de seguridad de la civilización occidental. [...] Rusia se opuso enérgicamente a cualquier ampliación de la OTAN, y los rusos que presumiblemente eran más liberales y prooccidentales aseguraban que la expansión fortalecería enormemente las fuerzas nacionalistas y antioccidentales en Rusia”<sup>10</sup>. La intervención occidental no sólo afectó el área de influencia geopolítica rusa sino la región donde se originó el mito de la nación serbia, lo cual representó una humillación que despertó la solidaridad de los gobiernos eslavos. La reacción ante ese hecho se expresó en una reivindicación de las manifestaciones de orgullo nacional en contra de las imposiciones externas, difundidas entre la población a través de los discursos, la propaganda política y la información que circula en los medios. Es por ello que la inclusión de las torres de comunicación como objetivo militar durante los bombardeos tenía una doble intención: limitar las transmisiones militares y las versiones difundidas por el gobierno de Belgrado sobre los motivos y el desarrollo del conflicto.

La trascendencia de estos acontecimientos se reflejó en la visita del Papa a Rumania durante el conflicto, una ocasión histórica de encuentro entre los líderes de las iglesias católica y ortodoxa que fue en el fondo una gestión diplomática dirigida a estrechar los lazos de los pueblos cristianos de Oriente y Occidente.

La actitud del Kremlin en la etapa posterior a los bombardeos respondió a la intención de tomar parte en las decisiones tomadas de manera unilateral por la OTAN para limitar su influencia en la región, y aligerar de esta manera el peso de la indignación que Occidente

<sup>10</sup> Huntington, *Op. Cit.*, p. 192.



había suscitado en el pueblo eslavo. La formación de la KFOR y la estrategia de ocupación territorial posterior a la rendición de Belgrado tuvo que incluir a Rusia, luego de la toma del aeropuerto de Pristina por soldados de Moscú. Esto ha dado lugar a la fragmentación de un Kosovo dividido en zonas de dominio de las grandes potencias occidentales, donde el papel de los órganos militares y políticos albanos-kosovares que permitirían la formación de un Estado propio es muy limitado.

En este contexto, ¿dónde queda el derecho de los pueblos a la determinación de su organización política? El enfrentamiento entre serbios-ortodoxos y albaneses-islámicos que fue el origen del conflicto intenta ser resuelto con la implantación de valores e instituciones occidentales: ahora se habla de la creación de un Estado multiétnico y democrático en Kosovo, idea que ha sido impuesta por la ONU y los países de la OTAN. Pero, ¿cuál es la viabilidad real de ese proyecto, cuando ni la población albanesa ni sus líderes estarían dispuestos a otorgarle legitimidad, y la migración masiva de serbios lo ha convertido en quimera? El despertar de los odios y las venganzas entre los pueblos de la región hacen muy difícil la construcción de un proyecto común en el corto plazo, lo cual sólo favorece la continuidad de la influencia de las grandes potencias en un territorio que, a fin de cuentas, nadie gobierna.

Los organismos como las Naciones Unidas y la Unión Europea han cumplido en todo el proceso un papel secundario, subordinados a las decisiones de las potencias occidentales. El conflicto de Kosovo dejó en evidencia el fracaso del "sistema de seguridad colectiva"<sup>11</sup>, en virtud del cual se pretendía lograr una solución negociada de los conflictos y que intentó aplicarse en la guerra de la ex Yugoslavia. Lo que se registra es, más bien, la voluntad de marginar a los organismos multilaterales en la definición de las estrategias que, a la luz de la moral y el derecho internacional, deberían ponerse al servicio de la concertación entre los pueblos y no para satisfacer los intereses de un grupo de Estados hegemónicos.

La OTAN, un organismo militar de defensa y seguridad, fue legitimada a través de la acción de Occidente como un sustituto a la acción de la ONU. Al omitir la autorización previa que debe otorgar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para los casos de intervención, los países de la OTAN privilegiaron la aplicación del capítulo VIII de la Carta<sup>12</sup>. En ese aparte se deja en claro que la ONU no se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales para defender el mantenimiento y la consolidación de la paz y seguridad internacionales. Los estatutos de la ONU autorizan la aplicación de medidas coercitivas a través de organismos regionales una vez se hayan agotado los recursos para una salida pacífica al conflicto, siempre y cuando se efectúen con elaval del Consejo de Seguridad. La OTAN actuó sin aprobación del Consejo,

<sup>11</sup> Véase al respecto John Herz, "Political realism and political idealism: a study in theories and realities", Chicago, 1951, p. 18; Celestino Del Arénat, *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Edit. Tecnos, 1987, p. 88.

<sup>12</sup> Op. Cit., "Carta...", cap. VIII, artículos 52 y 53.

pues Estados Unidos sabía que Rusia y China votarían en contra de la intervención militar. Esta es otra muestra de que las motivaciones en términos políticos y estratégicos tienen más peso que el respeto a los fundamentos legales establecidos por la comunidad internacional.

## II. TIMOR ORIENTAL

Cuando a finales de 1975 Portugal abandonó abruptamente la pequeña provincia del Timor Oriental y su mayor fuerza política, el FRETLIN, consolidaba un discurso de izquierda entre la futura sociedad timorense, Occidente reaccionó. Con la aprobación de los gobiernos norteamericano y australiano, Indonesia invadió al Timor Oriental para evitar el nacimiento de un enclave 'comunista' en el sureste asiático.

Desde ese momento se libró una cruenta guerra entre el gobierno central y las guerrillas timorenses que abogaban por la independencia. Esta disputa generó numerosas violaciones a los derechos humanos en la provincia. Por el alto grado de represión en contra de la población civil, se generó en los habitantes de la zona un profundo resentimiento en contra de Yakarta y sus políticas panindonesias.

A mediados de 1998, Indonesia sufre las consecuencias de la crisis asiática que precipitan la caída del gobierno de Suharto, dando inicio a un proceso de democratización luego de 32 años de dictadura. El vicepresidente Jusuf Habibie asume la presidencia provisional con el beneplácito de las fuerzas armadas e inicia una intensa ola de reformas destinadas a modernizar el Estado, tanto en el plano económico como en el político. A finales de 1999 este proceso sigue su marcha con la elección de Abdurrahmán Wahid como nuevo Presidente, en una decisión de la Asamblea Consultiva del Pueblo (parlamento indonesio elegido en junio del mismo año) que no dejó de desatar polémica debido a la expectativa de que Megawati Sukarnoputri asumiera la dirección del país.

Con esta revolución política Indonesia pretende crear un Estado en donde los diferentes intereses de cada provincia se conjuguen para gestar políticas comunes y de esa manera consolidar la unidad nacional y la integración territorial. Bajo estos principios, los mecanismos de cohesión social pasarían de la represión y la homogeneización cultural, al diálogo y la participación ciudadana en un contexto multicultural.

Con el proceso de "democratización" del sistema político indonesio se ha conseguido hasta el momento la estabilidad social de un país que por sus dimensiones geográficas, demográficas y comerciales es vital para los intereses occidentales en el mediano plazo. Sin embargo, numerosas provincias han aprovechado la fase de transición para reivindicar su deseo de formar Estados independientes. Irian Jaya, Aceh y las Molucas son ejemplos de lugares en



donde el nivel de represión es todavía alto debido a la falta de voluntad de adherirse a las políticas del gobierno central. Las violaciones a los derechos humanos son numerosas y reiteradas, pero la llamada de atención a la comunidad internacional sobre estas regiones es opacado por la problemática que se vive en Timor Oriental.

Esta provincia ha sido la que más problemas le ha dado al gobierno indonesio desde su anexión forzosa en 1976. No obstante, sus pretensiones de autonomía fueron reprimidas con mano fuerte y el aval de la comunidad internacional en el contexto de guerra fría. Con la caída de Suharto el Estado autoritario se debilitó, lo que fue percibido por los simpatizantes de la causa timorense como el momento propicio para emprender una fuerte campaña internacional en favor de la independencia.

El resultado de esta campaña fue el referéndum celebrado el 30 de agosto de 1999 bajo supervisión de la ONU, el cual dio como resultado la elección de la independencia entre sus pobladores. El gobierno ha anunciado que el caso del Timor Oriental era excepcional debido a las circunstancias históricas que, en opinión del gobierno, diferenciaban a su población del resto de Indonesia. Esta interpretación pareció dividir al alto mando militar, cuyos componentes más radicales no se resignaban a abandonar su soberanía sobre este territorio.

No obstante, definir a la población del Timor Oriental como un "pueblo" aparte es bastante difícil. Su composición étnica es similar a la del Timor Occidental y a la de muchas provincias cercanas. La diferencia que se puede establecer está ligada con la situación colonial, que determinó la asignación de este territorio a Portugal en medio de la dominación holandesa del archipiélago. En el plano lingüístico se habla portugués, mientras que en el resto del país se habla *bahasa*, la lengua javanesa. Desde el punto de vista religioso, la mayoría de los timorenses son católicos mientras que la mayor parte de los indonesios son musulmanes. Este precedente histórico sentó las bases para la creación de un sentido de identidad propio y el anhelo de crear su propio Estado.

En un país como Indonesia, con más de un centenar de grupos étnicos y otros tantos dialectos regionales, el reconocimiento de las diversas culturas implica un riesgo de desintegración territorial. Las reformas políticas están encaminadas a crear un consenso nacional y por eso todo tipo de nuevos intentos separatistas sería inaceptable. Es por ello que el precedente del referéndum se constituye en un factor desestabilizador del gobierno central, y de ahí la resistencia inicial a apoyar este proceso en Timor Oriental.

No obstante, la comunidad internacional le ha dado un tratamiento especial al caso de Timor Oriental en los últimos años. El premio Nobel de Paz otorgado en 1996 a José Ramos Horta y Carlos Belo, líderes políticos de la lucha por la independencia, dio a conocer la causa timorense en todo el mundo. En el contexto de posguerra fría, la actitud de Occidente ante la situación en Timor Oriental cambió, manifestándose en contra de las violaciones a los derechos humanos

y reconociendo la ilegalidad de la anexión forzosa a Indonesia (reconocida sólo por Australia). Este gesto de la comunidad internacional y las presiones de Occidente para adelantar una transición democrática en Indonesia fueron los principales factores que llevaron al proceso electoral liderado por las Naciones Unidas.

Sin embargo, cuerpos paramilitares favorables a la integración con Indonesia boicotearon el referéndum en Timor Oriental con el apoyo estatal. Las violaciones a los derechos humanos cometidas por estas milicias se incrementaron considerablemente con los resultados del referéndum (78,5% de los votos favorecían la independencia de Yakarta). Las características del conflicto se asemejan, en términos del genocidio, las masacres y las deportaciones perpetradas por los paramilitares, el ABRI (ejército indonesio) y la BIRIM (policía indonesia), a las vividas por los albaneses en Kosovo.

No obstante, parece ser que la declaración "universal" de los derechos humanos como justificación a intervenciones no se aplica al caso del Timor Oriental. La UNAMET (Comisión de las Naciones Unidas para Timor Oriental) había solicitado meses antes un apoyo militar internacional en previsión de lo que con toda seguridad sucedería luego de darse a conocer los resultados del referéndum. La escalada de violencia era una tragedia anunciada y, por tanto, evitable. La ONU poseía información secreta del plan del ejército indonesio para liquidar a los militantes antirdependencistas<sup>13</sup> y provocar el éxodo forzoso de los timorenses orientales con el fin de modificar el componente poblacional del territorio.

Todos los anteriores elementos se identifican plenamente con la situación en Kosovo. Entonces, ¿por qué Estados Unidos no apoyó decididamente la acción que reclamaban las Naciones Unidas, si la política exterior norteamericana comprende la expansión de los valores occidentales bajo el lema de los derechos del hombre? ¿Cuáles son las razones del tratamiento diferencial entre dos problemáticas que en términos humanitarios son similares y justificarían una intervención con análogas características?

Una vez más, la respuesta se encuentra en los intereses estratégicos de las potencias. Timor Oriental es un territorio en las antípodas del mundo occidental que no representa nada en el devenir político o económico mundial. "Estados Unidos no tiene intención de intervenir sin invitación en un territorio que apenas provee una variedad de granos de café a la empresa norteamericana Starbucks. 'Que hayan bombardeado Kosovo no significa que debemos bombardear Dili', señaló la consejera de seguridad nacional Sandy Berger"<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Jean-Baptiste Naudet. "L'Indonésie accepte l'envoi de 'casques bleus' au Timor-Oriental", *Le Monde*, Samedi 18 Septembre 1999, p. 2.

<sup>14</sup> Terry McCarthy. "En el filo de la navaja", *Time*, N° 37, Vol. 2, p. 10.



En una eventual intervención, Estados Unidos tendría poco que ganar y mucho que perder. Una de las razones por las que tomó una posición tan apática se fundamenta en las inversiones realizadas por numerosas corporaciones norteamericanas en Indonesia. Además, la venta de armamento al ejército indonesio (aliado en la lucha regional contra la expansión del comunismo promovido desde China durante la guerra fría) es un negocio de gran envergadura que ya se ha visto afectado por las decisiones tomadas para obligar al gobierno de Yakarta a aceptar los términos de la intervención.

Estados Unidos tomó en prisa las dilaciones del gobierno de Habibie para admitir la entrada del contingente de tropas de Naciones Unidas. Solo cuando los acontecimientos en la isla sobrepasaron los límites de la barbarie y alcanzaron impacto en la opinión pública, el Consejo de Seguridad comenzó a considerar la necesidad de forzar la intervención con el mecanismo efectivo de las sanciones económicas y la amenaza de procesos por crímenes contra la humanidad. Pero la prueba de la vacilación y la indiferencia de las grandes potencias ante lo sucedido fue el intervalo trágico entre la huida de los periodistas y la comisión de UNAMET hasta el ingreso de los Cascos Azules comandados por un general australiano.

Estados Unidos, por su parte, se excusó con la cínica afirmación de que no podía convertirse en el "policia del mundo", y por eso no participaría de la fuerza de paz. Esta "selectividad" al momento de defender los principios morales que dan sustento al derecho internacional da una idea clara de la importancia que la potencia occidental le otorga al respeto y la aplicación de tales normas.

Australia ha desempeñado un papel muy importante en la problemática de Timor Oriental durante 1999. El país, baluarte occidental en la región, prácticamente inició el proceso de independencia al retirarle a Indonesia su apoyo diplomático en la cuestión de Timor. Esto ha hecho que las milicias declaren objetivos militares a los australianos y dio lugar a acusaciones de neocolonialismo por el gobierno de Habibie. Numerosas protestas se presentaron ante la embajada australiana en Yakarta, y desde el momento de la intervención, las relaciones bilaterales se deterioraron considerablemente.

Estos fenómenos son también la manifestación del conflicto entre el discurso civilizador de Occidente y los países asiáticos. Timor está ubicado en el límite entre Asia y Occidente; aunque 90% de la población indonesa es musulmana, el sistema de gobierno responde más a elementos de la cultura hindú, que tiene su centro en la isla de Java. El legado hinduista es imperante en la organización sociopolítica, relegando el islamismo al ámbito religioso. Los indonesios aceptan la idea de un islamismo secular moderado, y por ello le otorgan escasa representatividad en las instituciones de poder, como se reflejó en las elecciones parlamentarias. El discurso nacional indonesio, tal y como está consagrado en el *Pancasila*<sup>15</sup>, se basa en elementos filosóficos más próximos al hinduismo y las tradiciones locales.

Esta concepción explica las afirmaciones del antiguo gobierno de Suharto en el sentido de que los principios occidentales de la democracia y los derechos humanos no son compatibles con los valores asiáticos<sup>16</sup>. Aunque podría percibirse como una manera de justificar el gobierno dictatorial ante la comunidad de naciones, este pensamiento pone al descubierto la confrontación entre las premisas bajo las cuales se debería organizar una sociedad de acuerdo con sus patrones culturales y aquellas del discurso civilizador occidental. Lo anterior explica en parte los insistentes llamados del gobierno indonesio para que la fuerza de paz de la ONU fuese liderada por los países asiáticos. No obstante, la declaración de Bill Clinton el 13 de septiembre en Auckland fue determinante: "Los indonesios no están autorizados a determinar quién hace parte de la fuerza (de paz) y cuál será su estructura"<sup>17</sup>.

Esta confrontación se expresa no sólo a nivel de los gobiernos sino también en las reacciones de los indonesios ante la intervención extranjera. Las manifestaciones estudiantiles en respuesta al ingreso de tropas bajo dominio occidental son hechos manifiestos de nacionalismo en contra de la voluntad impuesta por Estados Unidos y sus países aliados en la región.

La estrategia norteamericana en Timor ha consistido en evitar una acción directa que pueda comprometer sus intereses en Indonesia y una eventual confrontación con otros países que, como China, aspiran a aumentar su influencia en el ámbito regional. Es por eso que se ha valido de Australia, un aliado occidental con intereses estratégicos en la zona, para liderar el proceso en Timor y limitar la influencia de los países asiáticos en la gestión de la ONU. La intervención ha reducido, de esta manera, su dimensión y su impacto en el ámbito geopolítico mundial a una esfera local de la confrontación entre civilizaciones. "Si no consigues asistencia de una parte del mundo, miras a otros para que te proporcionen ayuda"<sup>18</sup>. Estas fueron palabras del primer ministro australiano John Howard, al referirse al papel que debe cumplir su gobierno en la transformación timorense. Es claro que esta nación no desea que otro país se constituya como líder en los procesos políticos de la región, tratando de establecer —a su modo y con apoyo occidental— una influencia similar a la que China desea tener en el sureste asiático.

Australia quiere tomar parte del reordenamiento internacional después de años de disputas internas sobre la definición del país como europeo o asiático. Finalmente se estableció que

<sup>15</sup> Cinco principios. "Los cinco puntos eran 'nacionalismo', 'humanitarismo', 'democracia', 'bienestar social', 'monoteísmo' (pluralista) [...]. Estos conceptos modernos, introducidos tan impasablemente en un marco medieval, estaban explícitamente identificados con un concepto campesino indígena, el *rukun* (literalmente, el 'soportar colectivamente cargas'; en sentido figurado, 'la piedad de todos en interés de todos'), y así resumió la 'gran tradición' del Estado ejemplar, las doctrinas del nacionalismo contemporáneo y las 'pequeñas tradiciones' de los aldeanos en una armoniosa imagen". Véase Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 191.

<sup>16</sup> Adam Schwarz, "Indonesia after Suharto", *Foreign Affairs*, Vol. 76, N° 4, July/August 1997, p. 121.

<sup>17</sup> "Le président s'attache à cède à d'intenses pressions internationales", *Le Monde*, 18 septembre 1999, p. 2.

<sup>18</sup> "Australia's Role may increase in territory, says Howard", *South China Morning Post*, [www.scmp.com](http://www.scmp.com), January 29, 1999.



Europa estaba muy lejos y que las oportunidades comerciales eran mayores con los vecinos, por lo cual era vital para sus intereses consolidarse como potencia regional. Ello explica en buena medida la implicación de Australia en la cuestión del Timor. Las costas y el mar de Timor poseen considerables reservas de petróleo y gas; Australia e Indonesia ya habían negociado la explotación de estos recursos en el Tratado de la Brecha del Timor. Se calcula que los ingresos en los próximos años serán de 2,2 billones de dólares, bajo los acuerdos actuales<sup>19</sup>.

Australia también considera preocupante un eventual desplazamiento de refugiados a su territorio, teniendo en cuenta que el número de desplazados asciende a 200.000. Esta posible movilización podría convertirse en un grave problema social y económico que en lo posible quiere evitarse. La estabilidad en la región es una condición del fortalecimiento de las instituciones políticas y económicas que permitirían a Australia tener injerencia en las dinámicas regionales.

La legitimación de la intervención australiana entre la opinión pública interna a través de los medios ha logrado consolidar el apoyo a la causa timorese. Tras las violentas imágenes transmitidas desde Dili, la sociedad australiana recordó la existencia de una deuda de gratitud con el naciente Estado: durante la II Guerra Mundial, los timorenses batallaron junto con las fuerzas australianas en contra del imperio japonés. Esta conmemoración del conflicto entre Asia y Occidente que unió a los pueblos timorenses y australianos en el pasado reciente fue importante para que el gobierno recibiera el aval de la opinión pública.

En cuanto a China, las declaraciones de Jiang Zemin en donde condena la "diplomacia de cañón" y el neointervencionismo económico de Estados Unidos han llamado la atención del sureste asiático. En un discurso en Tailandia en julio de 1999, Zemin propuso iniciar conversaciones para constituir una alianza de seguridad entre China y la ASEAN. Las elites Tai acogieron la propuesta con satisfacción, al existir un deseo de contrarrestar la influencia hegemónica de Estados Unidos. China está ofreciendo un acuerdo de seguridad en donde este país se establecería como el pilar principal, en un sistema de alianzas que Estados Unidos ha tratado de evitar desde que finalizó la II Guerra Mundial.

Indirectamente, la propuesta implica también la creación de un bloque económico con algunos países del sureste asiático. En este sentido, es necesario subrayar la participación de las elites chinas en la economía y el gobierno de muchos países del área, como Singapur, Malasia e Indonesia. China está interesada en salvaguardar el poder de estas elites, y de ahí su preocupación por neutralizar la influencia de las instituciones financieras internacionales en la región.

<sup>19</sup> "Protecting Timor riches priority", [www.Nelbourne.citysearch.com.au/](http://www.Nelbourne.citysearch.com.au/), January 29, 1999

En el caso concreto de Indonesia, las inversiones chinas se consideran necesarias para el proceso de recuperación económica luego de la crisis asiática. No obstante, buena parte del éxito de los chinos en Indonesia estaba sujeto a las prebendas que el régimen de Suharto les otorgó a los empresarios chinos en un modelo de Estado neopatrimonial. El FMI y el Banco Mundial han condicionado sus créditos, entre otros factores, a la eliminación de esas preferencias que dieron lugar a la formación de monopolios y conglomerados en manos de los potentados chinos y la familia Suharto.

La economía de mercado va de la mano con el proceso de democratización, lo cual facilita la posibilidad de aumentar las cuotas de inversión extranjera occidental en la región y competir con los monopolios existentes. Los créditos y las ayudas financieras internacionales estuvieron sujetos el año pasado a los resultados de la transición democrática; este año se han utilizado para presionar la aceptación de una intervención en Timor Oriental. Dos formas de intervención en los asuntos internos de un país que son legitimados por el discurso de la democracia y los derechos humanos y están dirigidos a consolidar nuevos mecanismos de dominación y hegemonía.

En este sentido, resulta curioso que los mismos estudiantes que salieron a las calles para derrocar el régimen de Suharto y obligaron al Gobierno a iniciar las reformas frente a un Estado corrupto y arbitrario reaccionen ante la intervención de Occidente en lo que consideran una violación de su espacio territorial. ¿Acaso el descontento social producido por la crisis económica fue aprovechado por Occidente para doblegar el poder de Yakarta a su mandato bajo el pretexto de dar respuesta a las exigencias históricas del pueblo indonesio? ¿Qué sucederá cuando a la euforia y a embriaguez que desató el fin de la represión sobrevenga la conciencia de otras formas externas de dominación? ¿La turba de la "pequeña gente" (*wong cilik*), que se abalanzó sobre los chinos, extranjeros y privilegiados por el poder, se lanzará después contra Occidente? El pueblo indonesio no debería hacerse ilusiones: los privilegios, sencillamente, están cambiando de manos.

Una vez más el conflicto entre soberanía y autodeterminación es aprovechado para consolidar "hegemonías de escasa" global o regional. El conflicto en Timor Oriental se constituye como una buena justificación para continuar la intervención económica, cuyo objetivo principal no es tanto la protección a los derechos humanos y la autodeterminación del pueblo timorese sino la modificación de las políticas internas indonesias en favor de los intereses de los países prooccidentales.

Ahora que Australia y la ONU hablan de juzgar a los culpables del genocidio en Timor Oriental ante la Corte Penal Internacional, en donde se verían involucradas las fuerzas armadas indonesias, la constitución de un bloque militar de países en Asia podría ser bien recibida como estrategia para impedir las presiones occidentales y su incidencia en los asuntos internos



de los Estados de la región. Habría que ver si, en semejante contexto, las reivindicaciones en defensa de un pueblo miserable y olvidado en los confines del mundo se alzarían con tanta vehemencia.

En esta nueva lógica de poder en el sureste asiático los mayores damnificados son los timorenses que, confiando en el apoyo de la comunidad internacional, eligieron el camino de su propia destrucción, sin que el principal promotor del discurso civilizador haya adoptado acciones decididas para respaldar las voluntades democráticas y el respeto a los derechos fundamentales en el territorio.

El cambio de gobierno y el ascenso al poder de Wahid abrió el camino de una nueva esperanza: los resultados del referéndum en pro de la independencia fueron aceptados por la Asamblea Consultiva del Pueblo en octubre de 1999, y el ejército retiró sus tropas del territorio timorense luego de 24 años de ocupación. La ONU coadministra el nuevo país mientras los timorenses logran autosostenibilidad política y económica en un plazo de dos o tres años. Un epílogo feliz y alentador que alivia el peso del genocidio y las masacres facilitadas por la inacción e imprevisión de la comunidad internacional. Pero hay que guardar memoria.

### III. CONCLUSIONES

Se dice, varios años después de la caída del muro, que Fukuyama parece haber estado equivocado. Da la impresión que el inexorable triunfo de la cultura occidental como bastión prevaleciente ha sido reevaluado por la historia. No se vislumbra en el panorama internacional la tan anhelada homogeneización cultural preconizada al unísono por clarividentes de principios de década, y la paz mundial se ha perdido de vista en el limbo de las diferencias identitarias y las reivindicaciones nacionalistas. La nueva agenda internacional tiene ocupados a los estrategas de política exterior con conflictos que erróneamente fueron considerados "eventualidades" y que a la larga han venido desconcertando al mundo, pues las voces que reclaman espacios sociales, políticos y territoriales negados a lo largo de décadas no pueden ser acalladas con la amenaza de las armas más sofisticadas.

El discurso ha cambiado. Ya ni siquiera puede hablarse de un Discurso, con mayúscula, pues la multiplicidad se ha apropiado hasta de los métodos que antes se empleaban para hacer política internacional. Derechos humanos, autodeterminación de los pueblos, democracia, persecución a los criminales que atentan contra la humanidad son sólo algunos de los puntos que Occidente considera necesarios de afianzar en un esfuerzo mancomunado por alcanzar la paz (*pax*?). No obstante, la gran variedad de actores en el sistema internacional y las problemáticas del mundo actual multiplican las variables que dichos actores ponen en juego en cada escenario, enriqueciendo las alternativas y dificultando una gestión unívoca de los conflictos.

La imposibilidad de ese Discurso se manifiesta en los pequeños y los grandes contextos. La crisis del proyecto moderno de Estado-Nación frente a los grupos que se consideran como "pueblos" y reclaman autonomía sor una muestra de las dificultades que tienen los "grandes relatos" para consolidarse. La convivencia entre grupos que actúan bajo conjuntos de valores o ideas disímiles hacen que tales disparidades se resuelvan en el contexto de dinámicas de poder.

El caso colombiano es un buen ejemplo de las dificultades en la implantación de un modelo de sociedad. El actual proceso de paz es un esfuerzo por llegar a una síntesis negociada de la organización social y política que debería regir los destinos del Estado, con el fin de evitar que el enfrentamiento entre dos concepciones del poder desemboken en la total descomposición del tejido social colombiano. No obstante, el conflicto interno tiene implicaciones con repercusión creciente en las dinámicas regionales y globales. Es por ello que a las posibilidades de resolución del conflicto por la vía del diálogo y la concertación entre los actores internos se suman aquellas que incluyan un escenario de intervención internacional. La pregunta que se formula es: ¿Cómo se conjugarían los intereses estratégicos de los países con los discursos raciales y humanitarios ante una eventual intervención en Colombia, a la luz de los casos previamente analizados?

Aunque en apariencia hay elementos que impedirían establecer una comparación entre Colombia y las situaciones de Kosovo y Timor Oriental (como lo es la ausencia de una reivindicación separatista o autonómica del territorio), debemos destacar los factores comunes que permiten considerar los tres casos como el conflicto entre el gobierno de un Estado y un actor interno que 1) implica un reordenamiento del territorio de ese Estado, 2) involucra temas de la agenda global, y 3) tiene repercusiones en la esfera regional que afectan el interés nacional de otros Estados.

Las FARC son un actor político radical, mientras timorenses y kosovares son comunidades que comparten rasgos étnicos y culturales. No obstante, los tres buscan el reconocimiento de la comunidad internacional en tanto protagonistas de un conflicto interno cuyo propósito es la instauración de una forma de organización social sobre un territorio. El estatus de "beligerancia" es un objetivo político del grupo guerrillero que podría proporcionarle una herramienta legítima para la constitución de una sociedad y un gobierno distintos al Estado colombiano.

No obstante, el término "beligerancia" es tan susceptible de manipulación en el derecho internacional como el término "pueblo" o el término "intervención". La falta de claridad en la definición de los elementos que otorgan a beligerancia a un actor armado permite que el Estado colombiano, la comunidad de naciones y aun las FARC hagan distintas interpretaciones en torno a esta designación. Este factor no deja de tener sus riesgos, pues la confrontación de



intereses alrededor del conflicto en Colombia pueden determinar un reconocimiento que ya ha tenido consecuencias desequilibrantes en los intentos de concertación.

Por otro lado, el territorio es un tema constante y latente. Las FARC han logrado su propósito de ejercer dominación sobre una zona del país y con esto la posibilidad de ostentar allí el monopolio del uso de la fuerza e imponer sus propias normas a la población. Un eventual fracaso de los diálogos de paz daría lugar al intento de restablecer la soberanía sobre una zona que está bajo el poder de la guerrilla. Así lo han anunciado los paramilitares, y es de esperarse que el ejército emprenda también la recuperación del control sobre la zona del Cauca.

Pero el fracaso de los diálogos de paz no solo conduciría a una guerra frontal entre los grupos insurgentes y los actores armados proestatales. La escalada del conflicto es el factor que impulsaría los ánimos existentes en torno a la posibilidad de una intervención. Varios Estados de la comunidad internacional ya han hecho manifestaciones claras de su injerencia en el conflicto interno colombiano, sea mediante declaraciones diplomáticas que inclinan la balanza en favor de uno u otro actor (las ofertas de diálogo con la guerrilla por parte de Hugo Chávez), sea a través de gestos concretos que modifican la relación de fuerzas entre el gobierno y los subversivos (el apoyo militar norteamericano al gobierno). Los intereses en juego tienen que ver con dinámicas que han tocado las puertas de varios países de la región y el ámbito hemisférico.

En primer lugar, los gobiernos vecinos señalan a Colombia como una amenaza para la seguridad regional. Los incidentes fronterizos con Panamá, Venezuela, Perú, Ecuador y Brasil han generado inconformidad por la violación a su soberanía territorial, y por el riesgo de expansión del conflicto armado dentro de sus propios límites. La intención de detener los efectos nocivos derivados del problema colombiano podría impulsar a estos países a ejercer presión sobre la comunidad internacional para emprender acciones concretas en la resolución del conflicto en Colombia.

En segundo lugar está el problema del narcotráfico. Estados Unidos sabe que la zona de despeje es un área de cultivo, procesamiento y distribución de drogas ilícitas, que bajo el dominio de la guerrilla ha permitido la consolidación de un "narcoterritorio" sin control alguno por parte del Estado. El fortalecimiento del poder subversivo en la región debilitaría la posibilidad del gobierno colombiano de combatir el tráfico de estupefacientes. La lucha contra las drogas, tema de seguridad nacional en la agenda norteamericana, adquiere una posición preponderante en el marco de una posible intervención con apoyo de Estados Unidos.

El narcotráfico y la estabilidad geopolítica regional son los principales objetivos estratégicos que la comunidad internacional, liderada por Washington, entraría a resolver en un escenario

de intervención en Colombia. Estados Unidos ha comenzado a buscar el respaldo de los países de la región en el caso de ser necesaria una eventual acción conjunta. El amparo institucional de organismos internacionales como la ONU y la OEA sería determinante en este contexto, como lo fue en los casos de Haití y Guatemala.

Pero en esta perspectiva, ¿dónde se sitúan los derechos humanos? ¿Cómo se puede justificar una intervención en favor de la democracia cuando lo que ha imperado es el apoyo militar para la continuación de una guerra que tiende claramente a favorecer a uno de los actores en conflicto? ¿Cuál es la legitimidad de cualquier tipo de intervención en nombre de los derechos humanos cuando las denuncias de Amnistía Internacional señalan al Estado colombiano como su principal transgresor? ¿En qué radica la preocupación del gobierno norteamericano por crear mecanismos de lucha contra las drogas, cuando otros temas de la nueva agenda como el medio ambiente y los derechos humanos no reciben similares consideraciones?

En este sentido, la reciente adopción de un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en el seno de la OEA busca incrementar los esfuerzos y la efectividad en la lucha conjunta contra el narcotráfico en el hemisferio. Pero al mismo tiempo este mecanismo es un recurso que le permite al Gobierno norteamericano establecer un medio institucional para la consagración de sus prioridades en política exterior con el consentimiento de los países del área<sup>20</sup>. La OEA se instituye así como un organismo dedicado al tratamiento de los temas de la nueva agenda internacional que tienen efectos negativos para el interés y la seguridad nacional de Estados Unidos, pero que no concierren a muchos de los Estados de la región. Washington ha intentado fortalecer la cooperación hemisférica bilateral y multilateral para neutralizar los efectos del tráfico de estupefacientes sobre su economía interna y sobre la estabilidad democrática en el continente, en detrimento de otros temas como la pobreza y los programas de desarrollo.

Una vez más, los derechos humanos quedan reducidos a un simple papel de discurso legitimador. Es evidente que una intervención estaría destinada a favorecer al gobierno colombiano en términos de su subordinación a los intereses norteamericanos, independientemente de las arbitrariedades que éste pueda cometer en contra de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. La generosa ayuda brindada por el gobierno norteamericano en tecnología militar para la lucha contra las drogas, y que la guerrilla colombiana no ha dudado en declarar como una máscara para combatir a los grupos insurgentes, es una muestra clara de la posición que tomaría Estados Unidos en una intervención en Colombia.

A esto se suma el conflicto del discurso civilizador de Occidente con las bases que aún inspiran a la guerrilla en su lucha armada: democracia, capitalismo y derechos humanos son elementos

<sup>20</sup> "OEA asume rol antidrogas", *El Espectador*, 6 de octubre de 1998, p. 11-A.



presentes en la agenda del gobierno, pero no aparecen bajo ninguna fórmula en el programa ideológico de las FARC. Las manifestaciones antiimperialistas de la izquierda radical son una forma de reacción a los mecanismos occidentales de dominación y hegemonía, lo cual impide un acercamiento de las posiciones entre Estados Unidos y las FARC.

Esto hace pensar que la intervención directa serviría como mecanismo para fortalecer la capacidad de respuesta norteamericana frente al tráfico de drogas, un problema que no ha podido ser controlado a través de los mecanismos de cooperación existentes con el Estado colombiano. Pero una injerencia en los asuntos internos difícilmente tendría como prioridad resolver el conflicto que aqueja al país. Por el contrario, contribuiría a radicalizar las posiciones, profundizaría el descontento social, permitiría que la violación a los derechos humanos se recrudeciera y alejaría las posibilidades de construcción de sociedad y democracia.

Los casos de intervención que hemos ilustrado a lo largo de este análisis nos inducen a algunas reflexiones finales. La superposición del interés nacional a los imperativos morales de la sociedad mundial que ha sido constatada por los recientes actos de injerencia en los conflictos internos de los Estados justifican plenamente la denuncia de la actitud hegemónica occidental por parte de países como China y Rusia, que sienten los pasos de animal grande del Gobierno en Washington como un atentado a su propio poderio.

El conflicto de Kosovo fue determinante para la reacción de ambas potencias. Rusia percibió el ataque a Serbia como una violación flagrante a su espacio de influencia. En cuanto a China, el "accidente" del bombardeo a su embajada por las fuerzas de la OTAN en Belgrado ha provocado un giro radical de su política exterior: de una posición más bien neutral, el país asiático ha pasado ahora a tener un papel más activo en la política mundial, con el propósito firme de hacer contrapeso a Estados Unidos en su papel de potencia hegemónica.

La actividad diplomática china en el sureste asiático a la que hemos hecho referencia hace parte de una estrategia de dimensiones globales. En el marco de la Cumbre de los países del Grupo de Shanghai en Bishkek (agosto de 1999), Yeltsin y Zemin emitieron una declaración conjunta para consolidar una alianza estratégica que contribuyera en la construcción de un nuevo orden mundial donde el "neointervencionismo" y la "hegemonía" no fueran los principios dominantes. Además, sostuvieron que los derechos humanos no podían ser utilizados como pretexto para intervenir en los asuntos internos de los Estados.

La Conferencia de Bishkek, que bien podríamos catalogar de histórica, esclarece la senda que tomaría el sistema de alianzas del nuevo orden internacional a principios del siglo XXI: un mundo multipolar, donde Occidente ejerce su papel civilizador sustentado en el discurso de los derechos humanos, frente a un bloque de países liderado por Rusia y China que responde a esa hegemonía con un discurso que condena el "imperialismo" y el uso de la fuerza en

situaciones internacionales que no esté aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además, expresan su voluntad de "movilizar recursos para luchar contra factores desestabilizadores como el extremismo religioso, el separatismo nacional, el terrorismo internacional y otras actividades criminales internacionales"<sup>21</sup>.

La declaración del Ministro de Relaciones Exteriores alemán sobre la propuesta de este país para la futura reforma de la ONU es una reacción ante la nueva posición de las grandes potencias no occidentales. En ella se plantea la necesidad de adaptar la Carta de las Naciones Unidas para limitar el papel del organismo internacional a la defensa de los derechos humanos, "aun por encima de la soberanía de los Estados". La confrontación es clara, y permite suponer en qué contexto se producirá la creación de bloques y la conformación de alianzas entre las grandes potencias.

Un conflicto similar puede surgir con respecto a la intención de crear instituciones internacionales de justicia que, al ser dominadas por la voluntad de las potencias occidentales, van a legitimar una forma de juzgar a los criminales de los países que no pertenecen al círculo hegemónico de la comunidad internacional. El caso Pinochet y las acusaciones a militares argentinos por el juez Baltasar Garzón han dado muestras de la extraterritorialidad del derecho penal que ha comenzado a construirse en el ámbito internacional, atentando contra la soberanía y los asuntos internos de los Estados:

La globalización que está en boga no es solamente económica. Baltasar Garzón, frente al caso Pinochet, desempeña las mismas funciones del Fondo Monetario Internacional: conducir a las naciones y castigar a quienes violan las reglas del juego imperantes, que a su vez se derivan de la economía de mercado y la democracia política. Sin embargo, ¿cuál es la legitimidad, de uno y otro, como policías del mundo?

... La justicia no puede dejarse al vaivén de la política internacional. A nadie se le ocurriría pensar que un juez colombiano, o un fiscal chileno, llamasen a indagatoria a un expresidente español, inglés o norteamericano. La cooperación internacional, en materia judicial, tiene que institucionalizarse, porque si se deja a la mano invisible del poder no puede haber un resultado distinto que la globalización de la justicia para los de ruana: los países ricos juzgan a los países pobres<sup>22</sup>.

En toda esta dinámica se encuentra también una confrontación entre el Norte y el Sur:

<sup>21</sup> <http://www.newpower.org/xnews/99/08/295.shtml>.

<sup>22</sup> Rodrigo Pardo, "Justicia para los de ruana", *El Espectador*, 10 de octubre de 1999, p. 2-A. No obstante, es necesario reiterar que en este artículo no se considera la institucionalización de la justicia internacional como un mecanismo efectivo para producir un cambio sustancial en la determinación de los procesos adelantados por los organismos en vía de creación.



El Norte habla de una obligación de intervenir frente a los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, que una justicia internacional aún en formación intenta sacar a relucir cada vez que puede. El Sur denuncia una forma de neocolonialismo alimentada de un complejo de superioridad moral, tanto más insoportable en cuanto es promovida por expotencias coloniales que, en materia de masacres y abominaciones, tienen un pesado antecedente judicial.

... El presidente Bouteflika (de Argelia, en una declaración realizada el 20 y 21 de septiembre de 1999 en el seno de la 54ª Asamblea General de Naciones Unidas) observa, con razón, que los países a los cuales se les opone el derecho de injerencia son políticamente débiles. Es una manera diplomática de decir que él espera la evocación del mismo imperativo moral al encuentro de Rusia en Chechenia o de China en Tíbet. Cosa que los occidentales se abstienen cuidadosamente de hacer<sup>23</sup>.

Es indudable que la hipocresía moral de Occidente ha dado la razón a sus detractores, pero ¿cuál es la alternativa que Rusia, China o las FARC ofrecen en términos de un liderazgo que responda a imperativos morales, al respeto de las diferencias y a la convivencia entre los miembros de la sociedad nacional o mundial?

La respuesta es desestimulante. La actitud de Rusia en Chechenia y la indiferencia ejemplar de China frente a los sucesos de Timor, ante la expectativa de un acuerdo para su ingreso en la OMC a finales de año, indican que las actitudes de estas potencias obedecen de igual modo a sus intereses estratégicos, y un replanteamiento de la política mundial bajo sus parámetros tampoco dejaría mucho espacio a los demás actores del sistema. No parece existir una conciencia de que el mundo ha cambiado, ni una preocupación manifiesta de retomar los propios valores para difundirlos como propuesta ética en el contexto internacional.

Asimismo, la falta de norte ideológico y la inexistencia de un programa político para afrontar los retos que exige el manejo del Estado en el mundo contemporáneo son las principales brechas que separan a las FARC de la sociedad colombiana, concentrada en las zonas urbanas.

La guerrilla presenta un fuerte déficit de discurso y de representación política de la sociedad. No sé si las FARC más allá de atribuirse la representación de los sectores más pobres de la población, suelen preguntarse si éstos se sienten efectivamente representados por ellas. Sería conveniente que lo hicieran [...] Varios analistas han subrayado la ausencia del mundo urbano y de reivindicaciones urbanas en el programa de las FARC. ¿Qué piensan éstas del multiculturalismo contemporáneo y de las políticas de la identidad? ¿De la problemática de género, del respeto a las identidades étnicas, de la diversidad de opciones religiosas, de

<sup>23</sup> "Nord-Sud: la fracture", *Le Monde*, 2 de octubre 1999, p. 9.

las 'tribus' urbanas y las culturas y sensibilidades juveniles? ¿Cómo abordarían desde sus políticas educativas, culturales y comunicativas la radical diversidad y complejidad de las sociedades urbanas contemporáneas?<sup>24</sup>.

tal parece que la lógica sigue siendo, en todos los anteriores contextos, la negación de la complejidad en favor de la guerra, la imposición y la confrontación. La moral del interés se erige, así, como la única moral verdaderamente universal, donde las aspiraciones de los pueblos y el respeto a los derechos humanos seguirán estando subordinados a las prácticas violentas y a los juegos de poder entre las grandes potencias.

<sup>24</sup> Fabio López de la Roche, "Fetos de las Farc en la negociación", *El Espectador*, lunes 4 de octubre de 1999, p. 3-A.



## La problemática de la ampliación europea

### Investigador:

Nicolás Foucras

Profesor e Investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

### Colaboradores:

Andrea González

Adriana Medina

Adriana Murcia

Estudiantes de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

### INTRODUCCIÓN

La caída del muro de Berlín generó un nuevo orden internacional con su epicentro en el territorio europeo. La llegada de nuevos países al escenario internacional abre perspectivas para la Unión Europea (UE) después de que se concretó su mercado económico interno gracias a la adopción del euro.

Los cambios han generado incertidumbre en cuanto al futuro rumbo que va a tomar la organización tanto económica como política de la Europa reunificada. Asimismo, los asuntos recientes ocurridos en Europa del Este han hecho tomar conciencia sobre el porvenir de la construcción europea volviéndose un tema sensible.

La mayor preocupación de los Países de Europa Central y Oriental (Peco) luego de su liberalización era protegerse de un posible retorno de la presencia rusa en la región. En consecuencia, los Peco se acercaron rápidamente a todas las posibilidades que se presentaron para vincularse con el mundo occidental: solicitud de adhesión a la OTAN y a la Unión Europea (UE). La OTAN representaría más bien un escudo de protección y la UE abriría las puertas hacia la inserción en el escenario internacional.

De manera natural, los países de Europa occidental se encargaron de la reconstrucción de los Peco para favorecer un reforzamiento gradual de su economía, organización política y social interna. La tarea no era fácil, teniendo en cuenta el atraso de estos países después de cincuenta años de un régimen opresivo. El proceso de reconversión de los Peco a la economía de mercado y a la organización democrática no ha sido fácil. Es por esta misma razón que la UE se ha visto en la obligación de buscar una solución alternativa, debido al carácter urgente de su vinculación al mundo occidental, para estar en capacidad de estabilizar la vida política y económica de estos países. El reciente conflicto de Kosovo mostró la necesidad de tal decisión.



## I. LOS GRANDES DESAFÍOS DEL PROCESO DE AMPLIACIÓN

La ampliación es vista como una necesidad política y una oportunidad histórica para Europa. Puede ser un instrumento para asegurar la estabilidad del continente y la reunificación de las dos Europas separadas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. De la misma manera, el proceso de acercamiento puede ofrecer nuevas opciones de crecimiento económico, bienestar general e inserción a la dinámica de la mundialización utilizando como canal de aprendizaje la aproximación con la UE. Los países de la UE se han visto en la obligación de profundizar y armonizar su evaluación acerca del manejo de la ampliación. Así, partiendo de una voluntad compartida de fomentar las relaciones económicas, el debate se enfocó cada vez más hacia una preparación políticamente estructurada y controlada del proceso de acercamiento.

#### A. Diez años de acercamiento: las esperanzas de una conversión rápida de los países de Europa central y oriental a la economía de mercado y la organización democrática

Después de la caída del Muro de Berlín, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>1</sup> dio a la Comisión Europea la autoridad para coordinar la ayuda a las nuevas democracias del Este. En esta perspectiva, a principios de la década de los noventa la Unión Europea encaminó una serie de esfuerzos para suministrar asistencia técnica y financiera a los países de Europa central y oriental.

Para canalizar estos objetivos la UE utilizó como mecanismo el programa Polonia y Hungría Ayuda para la Recuperación Económica (PHARE), que poco a poco se extendió a todos los países del Este y los Estados Bálticos. La Unión Europea negoció estos programas de forma bilateral con los PECO, buscando así mejorar su posición privilegiada en la negociación.

El PHARE se establece como un programa de ayuda al proceso de transición de estos países a una economía de mercado. De igual manera se apoyan procesos de democratización de la vida política y de creación de un mercado financiero susceptible de impulsar la economía interna de cada uno de estos países. Alrededor de 70% de la asistencia del PHARE<sup>2</sup> se destina principalmente a programas de infraestructura en materia de agricultura, desarrollo regional, transporte, telecomunicaciones y programas para fomentar y desarrollar la pequeña y mediana empresa. Para este tipo de intervención, los PECO pueden tener acceso a préstamos de largo plazo a través del Banco Europeo de Inversión (BEI) con el fin de cofinanciar el desarrollo de la infraestructura interna necesaria para su inserción en la escena mundial. Con el fin de complementar este esquema de intervención, la UE decidió crear el Banco Europeo para la

<sup>1</sup> www.ocde.org.

<sup>2</sup> "Joint Venture PHARE programme", www.biteles; abril de 1998.

Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) cuyo objeto es apoyar a la transición económica y ayudar a los nuevos sectores privatizados<sup>3</sup>.

PHARE es un programa de "primera generación" que no implica perspectivas reales de ampliación. Sin embargo los objetivos han evolucionado, orientándose a metas de largo plazo enfocados al desarrollo económico y facilitando el flujo de inversión de la UE.

## CUADRO 1

El PHARE tiene unas prioridades y objetivos, sobre los cuales encamina sus proyectos, fijados a lo largo de las conferencias intergubernamentales. Entre ellos se encuentran los siguientes:

1. Cooperación financiera encaminada a que los PECO adapten las estructuras de sus empresas a las comunitarias, al igual un proceso de evolución sobre la regulación de la actividad empresarial acorde con las condiciones comunitarias.
2. El PHARE también adelanta proyectos democráticos que pretenden crear en los PECO una base democrática independiente del Parlamento Europeo. Para esto se crearon unos Fondos Europeos para la Democracia. Los programas incluyen intercambio de conocimiento de la UE a los PECO mediante la transferencia de mecanismos que contribuyan con la adopción de prácticas democráticas y un Estado de derecho, al igual que de las ONG que fomenten el pluralismo de ideas.
3. Fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, la protección a las minorías, reformas económicas, refuerzo en la capacidad institucional y administrativa, la justicia y los asuntos internos, la agricultura, el medio ambiente, el transporte, el empleo, la política regional y la preparación para que los PECO participen en el mercado interno de la UE.
4. Creación de instituciones públicas estables, eficientes, eficaces, que desarrollen una gestión adecuada que mejore la forma de tomar decisiones y de diseñar políticas de los gobiernos.
5. El PHARE también implementa proyectos de inversión transfronterizos, encaminados a solucionar problemas que impliquen varios países. Los programas están orientados a la solución de problemas de desarrollo originados por aislamiento económico; la protección de los intereses de la población fronteriza; la preservación del medio ambiente; la disminución de las disparidades sociales fronterizas y el mejoramiento de las relaciones entre los países vecinos.
6. El PHARE tiene un programa de cooperación en el campo de la ciencia económica, encaminado a fomentar el intercambio de conocimientos entre los economistas académicos de la UE y de los PECO. Es un programa que proporciona ayuda para proyectos de investigación, becas, bolsa de estudios, seminarios y conferencias.
7. Igualmente adelanta programas de cofinanciación de proyectos locales promovidos por organizaciones sin ánimo de lucro. Estos programas están dirigidos al desarrollo local; el desarrollo empresarial y comercial; el desarrollo del recurso humano y el desarrollo socioeconómico de las localidades de los PECO.

FUENTE: www.uv.es Decisión 93/246/CEE enero 27 de 1999.

<sup>3</sup> Los países de la UE poseen 51% del capital del BERD. El número total de miembros es de 42.



Al contrario, los programas de segunda generación llamados "Acuerdos Europeos" o "Acuerdos de Asociación" tienen una perspectiva de ampliación. Se firmaron para recompensar el esfuerzo de los PECO que habían avanzado en la vía de las reformas económicas. Los primeros en firmar estos acuerdos fueron Hungría, Checoslovaquia y Polonia en diciembre de 1991 para luego aplicarse a todos los otros. Se establece una zona de libre cambio con la UE al eliminar, de manera gradual, las trabas al libre cambio. A través de esta nueva generación de acuerdos la UE muestra su verdadera voluntad de dar entrada a los PECO.

#### B. El acercamiento gradual con perspectiva a una adopción del acervo comunitario por parte de los PECO: el diálogo político

Después del reforzamiento de los vínculos económicos facilitados por la adopción de los programas anteriores, se inició una tercera etapa en el acercamiento fruto de una reflexión sobre las implicaciones de una cooperación más estrecha. De esta manera, se dio inicio a las negociaciones políticas entre los miembros de la UE que tienen como finalidad establecer las condiciones adecuadas a la integración. Tales negociaciones se efectuaron en el marco de reuniones de jefes de Estado o de gobierno, llamadas Consejos Europeos, en las cuales se adoptó el mecanismo de conversaciones bilaterales entre los países aspirantes y los de la UE.

La evolución histórica de esta etapa tiene sus raíces en el Consejo Europeo de Copenhague<sup>4</sup> donde se establecieron las condiciones básicas para la adhesión. Se hizo referencia a instituciones estables en los PECO con el fin de garantizar la democracia, el respeto a los derechos humanos (protección de las minorías) y a la existencia de un Estado de derecho. De igual manera, se enfatizó en la adopción de los objetivos de la UE en lo referente a la unión monetaria, económica y política. El Consejo Europeo de Essen<sup>5</sup> propuso dar mayor dinamismo al proceso, para lo cual se sugirió la creación de relaciones estructuradas entre los Estados asociados y las instituciones de la Unión, con el fin de promover la confianza mutua y tratar con más facilidad temas de interés común. El objetivo principal era preparar a los Estados de Europa Central y Oriental para integrarlos al mercado interior de la Unión.

En la cumbre de Madrid<sup>6</sup> el Consejo reconoció la necesidad política de la ampliación, con el objetivo de preservar la estabilidad y seguridad en la región. Pero fue en el Consejo de Luxemburgo<sup>7</sup> donde se adoptó la estrategia de pre adhesión reforzada a favor de los países oponentes de Europa Central y Oriental. Esta estrategia busca colocar a todos los candidatos en condiciones óptimas para llegar a ser miembros de la Unión. Se dictaminó que la Comisión

<sup>4</sup> www.europarl.eu.int El Consejo Europeo de Copenhague, junio de 1993.

<sup>5</sup> www.europarl.eu.int El Consejo Europeo de Essen, 10 de diciembre de 1994.

<sup>6</sup> www.europarl.eu.int El Consejo Europeo de Madrid, diciembre de 1995.

<sup>7</sup> www.europarl.eu.int El Consejo Europeo de Luxemburgo, 1997.

debería realizar reportes al Consejo donde se incluyera un resumen del progreso alcanzado por cada país de Europa central y oriental, junto con las recomendaciones necesarias para iniciar las reuniones intergubernamentales<sup>8</sup>. Después de un análisis de los PECO, las autoridades europeas decidieron adelantar en marzo de 1998 las negociaciones con cinco de estos países: Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia y Estonia.

De estos Consejos Europeos se estableció una lista de tres "criterios para la membresía", los cuales iluminan el camino que los países deben recorrer:

El primero de ellos es el *criterio político*, el cual incluye todo lo referente a la democracia y el estado de leyes, los Derechos Humanos y la protección a las minorías. La Unión Europea considera fundamental que los países se comprometan a implementar los procesos necesarios para garantizar la estabilización de la estructura política. Para la Unión resulta riesgoso descuidar una zona tan propensa a los conflictos étnicos, a las exacerbaciones de los sentimientos nacionalistas y a los brotes de autoritarismo. Por ello la oportunidad de ejercer potestad alguna sobre el desarrollo del proceso político en los países colindantes con la ex Unión Soviética representa un beneficio irrefragable del proceso de adhesión.

En segundo lugar, el *criterio económico* tiene en cuenta aspectos como la existencia de una economía de mercado real, la capacidad de competir con las fuerzas del mercado y hacer frente a las presiones competitivas, los desarrollos macroeconómicos y las reformas estructurales. Este criterio presenta dificultades para ser aplicado en Rumania y Bulgaria ya que tienen una política económica obsoleta, y han estado históricamente influenciados por la dominación otomana.

El tercer criterio es la habilidad para asumir las obligaciones de la membresía incluyendo la capacidad del candidato para integrarse al mercado sin fronteras. Ello implica la libre circulación de los factores de producción, bienes, servicios y personas, así como a la Unión Económica y Monetaria (UEM), y los alcances en materia de armonización bancaria, fiscal, transporte y medio ambiente. Se trata de lograr la capacidad administrativa para aplicar el *acquis*, o acervo comunitario, con el fin de impedir un disfuncionamiento del mercado y evitar la práctica de la competencia desleal. El objetivo final es acercar los PECO al funcionamiento de mercado y a la legislación de la Unión Europea.

En general, se perciben grandes adelantos en la determinación y adopción de medidas encaminadas a la consecución del logro de estos criterios. Sin embargo, resulta poco probable

<sup>8</sup> Commission of the European Communities, *Regular Report from the Commission on Romania's progress toward accession*, Bruselas, p. 4.

<sup>9</sup> El Consejo Europeo de Luxemburgo, 1997.



que los países aspirantes logren los adelantos suficientes en el corto plazo para conseguir la adhesión. La protección a las minorías y el Estado de derecho bajo un sistema democrático implican grandes cambios dentro de las instituciones y de la cultura de las sociedades, como lo demostró el reciente conflicto en Kosovo.

El proceso de ampliación hasta el momento se ha visto retrasado porque las partes no han sido totalmente claras en cuanto a su real voluntad. El debate es complejo; cada parte se encuentra estudiando los beneficios y costos que podría generar el acercamiento reforzado. Lo que se puede observar es que los intereses van más allá de lo que se ha dicho. Hasta el momento las negociaciones se han basado sobre temas de interés común. Es quizás esta la razón por la cual no se han fijado fechas exactas que incentiven a los interesados a agilizar los cambios exigidos. Las condiciones son cada vez más complicadas de cumplir en la medida que el núcleo duro europeo estima que sus intereses particulares se orientan más hacia una profundización de su integración que hacia la ampliación. En lo referente a la evaluación final de los avances en los PECO, la decisión aparece más subjetiva que objetiva.

Al igual que en el marco de cada proceso de integración regional, el acercamiento profundizado, al pasar del plano económico al político, volvió a frenarse por tocar temas de sensibilidad nacional.

Ahora bien, aunque la Unión Europea ha manifestado claramente su deseo de cooperación con los procesos de reconstrucción de los PECO y ha establecido las condiciones previas para la adhesión, no se asegura que el cumplimiento de las mismas sea suficiente para que este proceso se lleve a cabo. Estas condiciones tienen carácter de recomendación y no de obligación. La Unión Europea no ha garantizado que una vez alcanzados los requisitos hasta ahora impuestos, no surjan nuevas condiciones o simplemente se dilate este proceso, postergando la adhesión.

### C. Los límites de la integración generados por diversos factores sociales, políticos y económicos

Inicialmente el proceso de acercamiento consiguió un apoyo unánime entre los miembros de la UE. El proceso representaba una posibilidad para expandir su zona de influencia tanto económica como política. Por las características propias de los PECO, la Unión Europea se enfrenta a un doble problema. Por un lado, tiene el compromiso explícito de abrirse a estos países con el ánimo de facilitarles el acceso al mundo occidental. Por el otro, la UE se choca con un nuevo tipo de ampliación hacia países que presentan otras características culturales y un grado de desarrollo económico notablemente inferior. Si la UE acepta a todos los solicitantes el foro europeo estaría constituido por 27 países, se aumentaría la superficie en 30%, compensado por un aumento mínimo del PIB de 8%<sup>10</sup>.

Los Países de Europa Central y Oriental han estado fuera de la economía de mercado, lo cual hace que el proceso de adaptación a las exigencias de la UE sea lento y traiga consecuencias sociales muy fuertes. Esto genera un debilitamiento de la estructura productiva, que de hecho es obsoleta, y de la reciente organización social de los PECO.

#### 1. Los límites a la ampliación explicados por el factor social

La Unión se enfrenta a una gran masa de mano de obra medianamente calificada, con un buen nivel de productividad, que puede generar una deslocalización de las industrias europeas en la producción con un bajo nivel de valor agregado. Esta búsqueda de ventaja comparativa creada por un acercamiento reforzado, y con la expectativa de una integración completa, generaría un aumento del desempleo en la UE. Asimismo, este problema podría causar fuertes rechazos hacia la idea de la ampliación por parte de la sociedad europea.

La libre circulación es un tema que debe ser tratado con cuidado. En principio, la ampliación implica que todos los beneficios de los ciudadanos europeos se trasladen a los del Este. Sin embargo, este punto tiene implícito el tema de seguridad, ya que crearía un flujo migratorio sin precedentes de los PECO hacia la UE. La libre circulación significaría, en el corto plazo, no sólo un desplazamiento de personas en búsqueda de mejores condiciones de vida sino también un movimiento masivo de mano de obra calificada hacia los países de la UE (fenómeno centripeto). En consecuencia, se reforzaría el grado de especialización del núcleo duro europeo en la producción de bienes y servicios con alto valor agregado, lo que acentuaría y aceleraría la reestructuración de su esquema productivo y generaría desempleo durante el período de transición.

Asimismo, las fronteras se corren y serían los PECO los que deberían crear el cordón de seguridad fronterizo de la Unión. Actualmente, ellos no poseen las herramientas policiales ni jurídicas para garantizar la seguridad necesaria frente a posibles movimientos de personas o bienes provenientes de la CEI (Comunidad de los Estados Independientes). Es difícil imaginar al gobierno polaco vigilar con eficacia sus 1.700 kilómetros de fronteras comunes con Bielorrusia y Ucrania.

Los avances que se han logrado se deben a las reformas implementadas en los aparatos políticos, fiscales, bancarios y en la reestructuración de empresas, orientadas hacia una armonización sobre los criterios internos europeos. El mayor problema al que los PECO deben enfrentarse es el poco apoyo social con el que cuentan, ya que la mayoría de las políticas van en detrimento, al menos en el corto plazo, de la población. Es claro que los esfuerzos hacia la adhesión son grandes, pero los costos sociales impiden que el proceso sea más ágil.

<sup>10</sup> [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com)



La criminalidad, la corrupción, la economía negra y el resurgimiento de partidos nacionalistas son las consecuencias de este creciente descontento social. La frustración se generó porque la Unión no dio fechas exactas para que, una vez implementadas las medidas, los resultados fueran evidentes para quienes se vieron más afectados. Además existe una brecha cada vez más importante entre las poblaciones y los gobiernos que estiman que la ampliación es prácticamente la única opción que tienen para lograr su inserción en el escenario internacional, fuera del yugo ruso.

Los Países de Europa Central y Oriental son multiculturales, lo que podría generar una serie de conflictos étnicos de gran intensidad. Por esta misma razón, la mayoría de los PECO han encontrado dificultades en perfeccionar su legislación interna debido a la carga de sus tradiciones históricas. Por ejemplo, en Rumania o Bulgaria los ciudadanos son sometidos a procesos que se han perpetuado por generaciones y que fueron influenciados por tradiciones otomanas, lo cual explica en parte el atraso de estos dos países en cuanto a las reformas.

## 2. Los límites a la ampliación, explicados por el factor político

La vida política es concebida de una forma diferente en las dos regiones. Esto, junto con los argumentos anteriores, crea fuertes tensiones y dificultades dentro de las sociedades, las que al ver afectados sus intereses pueden generar rechazo a la ampliación. Las democracias del Este muestran todavía una gran inmadurez que las hace vulnerables. La UE presiona a estos países para que adopten los principios democráticos a través de los criterios de membresía, al igual que con la firma de los pactos de estabilidad entre la UE y cada uno de los PECO. Estos pactos tienen como objetivo el reconocimiento político de las minorías presentes en su territorio y su libre participación en los asuntos políticos y sociales nacionales.

Adicionalmente, y de manera implícita, la perspectiva de adhesión a la UE permitió una disminución de las tensiones étnicas en la vida política interna de los PECO. A pesar de esto, muchos países de Europa occidental temen que movimientos separatistas fuertes en el Este, como el de Kosovo, puedan servir de detonador de nuevas tensiones en sus propias regiones.

Así, en el caso de Estonia, la UE dio como condición a un eventual acercamiento, un reconocimiento más efectivo de la minoría rusa que representa el 30% de la población del país<sup>11</sup>. En caso de que la UE no dé señal de buena voluntad con cada uno de los PECO, el respeto político de las minorías podría deteriorarse y tomar un rumbo similar al de Kosovo, a través de un proceso de marginalización política (caso de los países Bálticos por la importancia de las minorías rusas<sup>12</sup> o el caso de los húngaros en Eslovaquia<sup>13</sup>).

<sup>11</sup> [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com)

La mayoría de los PECO no han superado completamente sus problemas con las minorías étnicas. Las leyes nacionales no son explícitamente discriminatorias. Sin embargo, en la realidad son víctimas de trato diferenciado y sufren por la escasez de herramientas legales para resolver sus dificultades. El manejo adecuado del problema de las minorías es un punto crucial en la estrategia política de la UE, ya que de esta forma se asegura la no balcanización de la zona.

El proceso de acercamiento con los PECO constituye una excelente etapa de aprendizaje para la UE en su voluntad de fomentar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), con el fin de posicionarse en la escena internacional como gigante comercial y protagonista político.

Así, la UE mostró que quería imponer el criterio político como condición *sine qua non* para un futuro acercamiento reforzado con los PECO. Por otra parte, demostró su incapacidad para hacer respetar su punto de vista e impedir la violación de los principios democráticos. Esta incapacidad se evidenció con su impotencia diplomática en el conflicto de Kosovo y específicamente con los problemas que surgieron en la ex Yugoslavia a partir de 1991.

La intervención europea reveló la imposibilidad de crear un sistema de seguridad contable sin la participación de Estados Unidos en el marco de la OTAN o del Grupo de Contacto. Las razones pueden atribuirse a la falta de cohesión entre las quince políticas exteriores nacionales que componen la PESC y a las divergencias en cuanto a las relaciones tradicionales de los miembros de la UE con los PECO.

Después de la caída del muro de Berlín, los PECO se volvieron un terreno fértil para las mafias que utilizan estos países como plataforma entre Rusia y la UE<sup>14</sup>. La guerra civil en la ex Yugoslavia favoreció la penetración de estas organizaciones dotadas, desde entonces, de un espíritu de cooperación mundial. Los factores que han favorecido este fenómeno tienen su explicación en la crisis de la economía legal con la disminución de la presencia del Estado providencia, la reducción de los salarios, el desmantelamiento de la industria pesada. Surgieron una pobreza galopante, una desorganización de la producción debido a la apertura de mercado y la aparición de una economía ilegal fuerte.

Con el ánimo de atraer liquidez a la economía de estos países, los gobiernos no han tomado medidas suficientes para regular el flujo de recursos. La privatización permitió la transferencia de una gran parte de la propiedad pública a las Organizaciones del Crimen Transnacional

<sup>12</sup> La población rusa de Letonia es de 34% y la de Lituania es de 9%.

<sup>13</sup> Los húngaros representan el 11% de la población de Eslovaquia.

<sup>14</sup> Las mafias del Este se metieron en varias actividades como el tráfico de armas con la CEI, de drogas o de material nuclear. Pero mandan también importantes redes de prostitución, de robo de carros o de tarjetas de crédito. De igual manera invirtieron en actividades legales como finca raíz, la industria de juegos y casinos, la edición, los medios de comunicación, para diversificar sus actividades y lavar más fácilmente el dinero sucio de sus actividades ilegales.



(OCT). Otras razones no económicas pueden atribuirse a la debilidad de los aparatos judiciales y policiales en estos países. De manera general, las OCT utilizan los canales de las ex policías secretas para abrirse un campo de actividad importante, como en Rumania donde se utiliza hasta la administración nacional para ampliar su red y su control. Por estos motivos, la Pesc debe controlarse el flagelo. Es necesario implementar una relación más estrecha entre las fuerzas policiales de la UE y las autoridades gubernamentales de los Peco.

Respecto a la vida política interna de los Peco la tendencia aparece positiva. Después del surgimiento de una multitud de partidos políticos que defendieron intereses sectoriales en los años posteriores a la caída del comunismo, la escena política se estabilizó y se organizó cada vez más sobre la base de una bipolarización con la presencia de un partido de centro. En el caso de Polonia en donde la liberalización de la vida política de manera brutal había causado la aparición de más de 70 partidos que favorecían la inestabilidad democrática. El aprendizaje de la democracia permitió la búsqueda de alianzas para conseguir más fuerza política. Tal fenómeno estabilizó el universo político polaco, al igual que el de otros Peco, lo que favoreció una buena alternativa de poder.

Hungría ha logrado igualmente un gran avance hacia la democratización de la vida política. Posee buenas alternativas entre los partidos de izquierda y de derecha, y a la vez ha dado reconocimiento a las minorías presentes en su territorio nacional. La República Checa se consideró por algún tiempo el tigre económico de la transformación poscomunista. Fue el país que con mayor facilidad inició el proceso de reformas institucionales. Sin embargo, se atrasó y tardó mucho en adoptar una movilidad en el poder. En 1998, con la llegada del partido socialista, se logró un cambio sustancial. No obstante, la división de los partidos políticos es cada vez más fuerte y la inconformidad ciudadana aumenta proporcionalmente.

Este fenómeno, unido a la entrada en un nuevo ciclo económico, ha generado una reducción sustancial de la inversión extranjera, lo cual se ha convertido en un círculo vicioso que poco ayuda al país. El acontecer político en los Peco es visto como un signo de seguridad para los inversionistas. De todas maneras queda mucho por hacer al considerar que estos países tienen apenas 10 años de democracia. Así, los esfuerzos de Polonia, Rumania y Eslovenia están dirigidos en este momento a disminuir el poder excesivo que aún detentan las figuras presidenciales en la organización política de estos países. Estados como Estonia y Letonia se encuentran en la etapa inicial de la democracia ya que aún conservan la arquitectura política antigua. Por ello deben soportar las consecuencias de la manipulación del poder.

En conclusión, el apego a las tradiciones históricas ha limitado los procesos de nacionalización, el establecimiento de los estatutos de leyes y la separación de poderes, principalmente. En el cuadro "Democracia Formal: Criterios Principales" se puede encontrar un balance del desarrollo del criterio político alcanzado por los países aspirantes a la adhesión a la Unión Europea.

### 3. Los límites a la ampliación explicados por el factor económico

En el aspecto económico los Peco poseen un nivel de ahorro muy bajo que no les permite mantener el grado de capital necesario para su inserción reforzada en el mercado de la UE e internacional. Esta característica hace que los Peco necesiten capital extranjero para obtener los recursos requeridos con la perspectiva de impulsar las reformas indispensables para el cumplimiento de los criterios de membresía.

El esquema actual del programa de primera generación, PHARE, con el apoyo de los dos bancos europeos no permite a los Peco emprender verdaderas reformas económicas, sobre todo para los menos desarrollados como Rumania o Bulgaria. Por esta razón se hace necesario un apoyo más significativo, tipo Plan Marshall. Pero actualmente la UE no está en capacidad de ofrecer este mecanismo de ayuda por tener un presupuesto limitado (menos de 1% del PIB de la UE)<sup>15</sup>. Tampoco está previsto que en los próximos años aumente debido a la voluntad del "club germánico" occidental de disminuir su participación efectiva.

El sector bancario no ha cumplido el papel de impulsor económico como se pretendía. Esto se debe en gran parte, al bajo nivel de ahorro familiar que limita las posibilidades de reinversión y apoyo a ciertos sectores claves dentro de la economía nacional. El desarrollo del mercado bursátil es muy lento. Las transacciones que se realizan en bolsas de valores son escasas, ya que quienes poseen recursos prefieren realizar negocios directos de compra-venta. Además, como el nivel de ahorro es tan bajo, no existen los recursos suficientes para mantener una bolsa activa y fuerte. En efecto, los inversionistas europeos y norteamericanos generalmente no pasan por el mercado de valores para realizar sus operaciones.

La Inversión Extranjera Directa (IED) se hizo a través de las privatizaciones que permitieron un aprendizaje de la economía de mercado y una modernización de las estructuras productivas de los Peco. A pesar de la presión de la UE, algunos países como Bulgaria o Rumania poseen todavía un alto grado de participación por parte del Estado en empresas públicas que ya deberían ser manejadas por el sector privado. Esto dificulta el funcionamiento del mercado, la libre competencia, y debilita la confianza de los inversionistas extranjeros, pilares básicos del modelo económico que se pretende implantar para acceder al mercado común europeo.

La presencia de ayudas públicas hacia algunos sectores no productivos de los Peco crea distorsiones que dificultan el establecimiento progresivo de una zona de libre cambio con la UE. Por esta razón, la Unión estipuló en las condiciones para un eventual acercamiento con los Peco, la creación de un escenario óptimo para la inversión, que fue lo que entendió

<sup>15</sup> [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int).



claramente Estonia. Este tipo de esquemas propuestos por la UE tiene dificultades para implementarse, como es el caso de Eslovaquia que se encuentra actualmente en un círculo vicioso, ya que necesita reformar su estructura económica, pero la inversión extranjera ha disminuido, lo cual impide que el proceso se logre.

Entre los PECO, Hungría es el país que más recibe IED de los cinco países listados para la próxima ola de ampliación, con 10%<sup>16</sup> de la inversión total. El inversionista más importante es Alemania que considera a los PECO como una zona potencial para establecer economías de escala para sus multinacionales. Este planteamiento es funcional en la búsqueda por lograr una mayor participación en el comercio internacional y para desarrollar sus redes de producción y beneficiarse de ventajas comparativas diversificadas<sup>17</sup>.

Estados Unidos se posiciona como el segundo inversionista en los PECO. De esta manera, le apuesta a un acceso cada vez más importante al mercado común europeo en la medida en que el acercamiento entre la UE y los PECO se fortalezca<sup>18</sup>. El interés es considerable porque los PECO representan una demanda importante gracias al fenómeno "ascensor" del crecimiento económico, dinamizado por la perspectiva de adhesión a la UE.

En cuanto a los intercambios comerciales, es evidente la creciente dependencia de los PECO respecto al aparato productivo europeo. Por otra parte, la especialización de los PECO en productos de escaso valor agregado, resultado del proceso de división del trabajo impulsado por el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) fue perjudicial para su comercio exterior<sup>19</sup>.

Dos razones básicas explican este fenómeno. Primero, la exclusión en una primera etapa de la mayoría de estos productos de los acuerdos de asociación<sup>20</sup> tuvo como consecuencia que estos sectores, intensivos en mano de obra, se beneficien todavía de ayudas públicas importantes para su sostenimiento. Segundo, la baja productividad de las industrias pesadas que tuvieron dificultades para adoptar los principios de la economía de mercado, no permitió su privatización. Estos motivos explican en gran parte la poca participación que los PECO han logrado dentro del mercado europeo.

En la actualidad el intercambio entre las dos regiones representa el mismo porcentaje que la Unión maneja con los países asiáticos (alrededor de 6% del comercio exterior de la UE)<sup>21</sup>. Por

<sup>16</sup> [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com).

<sup>17</sup> Alemania es el primer inversionista de Hungría con 38% de la IED total y en la República Checa con 30%. Además es el segundo en Polonia con 10%.

<sup>18</sup> Estados Unidos es el primer inversionista en Polonia con 25% de la IED total. Es el segundo en Hungría con 24% y en la República Checa con 14%.

<sup>19</sup> Ejemplo son los productos agrícolas en Rumanía, Bulgaria y Eslovaquia, los de la industria pesada (carbón, siderurgia, acero) o el textil y la confección.

<sup>20</sup> Se prevé que la Zona de Libre Comercio será total solamente a partir del 2002 con los PECO más avanzadas.

el contrario, los PECO dependen cada vez más de las importaciones provenientes de la UE, como lo demuestran los casos de Polonia, la República Checa y Hungría que efectuaban en 1995 alrededor de 65% de sus compras en el mercado de Europa occidental (contra un promedio de más o menos 25% en 1980)<sup>22</sup>. Esto se explicó por la apertura a la UE que dinamizó la demanda interna (consumidores y actores institucionales) y el control estricto de la inflación. La reorientación del comercio de los PECO se hizo sentir desde el principio de esta década. Se pasó de un enfoque hacia la ex Unión Soviética en el marco del CAME –que se disolvió en 1990– a un enfoque hacia la UE en el marco de los acuerdos europeos<sup>23</sup>.

Esta nueva tendencia la confirma el caso de Hungría que ya se encuentra vinculada comercialmente con la Unión y que para lograrlo reorientó su comercio. En el pasado el mayor socio comercial era Rusia, que ahora sólo representa 5% de sus exportaciones, mientras que hoy el comercio con la Unión se acerca a 60%<sup>24</sup>. Muchos sectores económicos que no son productivos como la agricultura tendrán que ser financiados por la Unión Europea después de su eventual integración a la Política Agrícola Común (PAC).

Por otro lado, las empresas que están en capacidad para exportar dentro de los PECO son industrias que en su mayoría son filiales de empresas europeas y participan en la división europea del trabajo, al igual que en la construcción económica planificada del período del CAME. Los PECO concieron entonces un período de aprendizaje importante de su estructura productiva, modelándose ahora alrededor de una división de las tareas de producción en un contexto europeizado. Este nuevo esquema favorece la organización tradicional de las multinacionales europeas, lo que crea en los PECO un terreno fértil para la IED.

En consecuencia, la dependencia de las estructuras productivas de la UE y de los PECO es fuerte y tiende a reforzarse con el acercamiento gradual con el mundo empresarial vecino. La balanza comercial es deficitaria con la UE, y los bienes que importan los países de Europa central son en su mayoría equipos de alta tecnología necesarios para su entrada en la economía mundial.

Es necesario que los PECO inicien una carrera hacia el desarrollo económico por su propia iniciativa, con miras a la ampliación. Para lograr esto se deben realizar reformas financieras, jurídicas y administrativas que garanticen la estabilidad y el buen manejo de los recursos invertidos en esta región. Hasta el momento los avances en estos temas son muy tímidos; con lo cual el proceso tiende a dificultarse. Un marco jurídico confuso limita definitivamente la inversión extranjera.

<sup>21</sup> [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com).

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Hugo Fazio, *Después del Comunismo*, Bogotá, Iruu, 1994, p. 15.

<sup>24</sup> [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com).



Los países que mayores avances han realizado en cuanto a las condiciones establecidas para hacer parte de la Unión se han enfrentado a diversos problemas por el afán de ingresar lo más pronto posible al mercado europeo. La información que el ciudadano común tiene sobre las reformas económicas y políticas es precaria. El apoyo que en la actualidad el parlamento polaco otorga al principio de adhesión a la UE es de apenas 51%, lo cual demuestra la división que existe en torno al tema. Es necesario prestar atención a este punto, ya que la inconformidad popular puede generar un retroceso en los avances logrados hasta el momento.

DEMOCRACIA FORMAL: CRITERIOS PRINCIPALES <sup>25</sup>										
	Bulgaria	Rep. Checa	Eslova	Hungría	Letonia	Lituania	Polonia	Rumania	Eslovaquia	Eslovenia
Inclusión de la nacionalidad	A	B	C	A	C	A	A	A	A	A
Estatuto de leyes	B/C	B	B/C	E	B	B/C	B	C	B	A/B
Separación de poderes	A	A	A	A	A	A	B	E/C	B	A
Gobernantes elegidos	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Elecciones libres y justas	A	A	B	A	B	A	A	A	A	A
Libertad de expresión y fuentes alternativas de información	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Autonomía de asociaciones	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Control civil de las fuerzas armadas y los servicios de seguridad	A	A	A	A	A	A	A	B	B	A

A= Los procedimientos formales están en su lugar y en su mayor parte implementados.  
 B= Los procedimientos formales están en su lugar pero con implementación incompleta.  
 C= Los procedimientos formales están en su lugar pero con obstáculos para la implementación.  
 D= Los procedimientos formales no están en su lugar.

FUENTE: Country Reports.

<sup>25</sup> Mary Kaldor e Iván Vejvoda. "Democratization in central and east European countries", en *International Affairs*, Vol. 73, N° 1, enero, 1997, p. 65.

Las condiciones preestablecidas por la Unión Europea para la adhesión han contribuido a generar un proceso de construcción y desarrollo de la estructura política y económica en estos países. Así se han logrado procesos de desarrollo que de otra forma no se hubieran alcanzado.

Sin embargo, son mayores las ventajas que la Unión Europea puede obtener de este proceso de preparación. En primer lugar, la posibilidad de acceso a nuevos mercados genera un gran interés ya que la Unión tiene protegidos los sectores más sensibles y posee mayor desarrollo en otros que le proporcionan una ventaja competitiva. Por lo tanto, su inserción en los nuevos mercados es mucho más sencilla teniendo en cuenta que posee mecanismos de presión sobre los Peco.

Del mismo modo, los estudios realizados sobre la factibilidad de este proceso de adhesión no han sido pragmáticos. Hasta ahora se ha analizado teóricamente la posibilidad de la ampliación de la Unión Europea, pero no se ha realizado un estudio de los costos reales que implicaría la ampliación para las dos partes. Es decir, no se han tomado en cuenta las partidas del presupuesto europeo que se tendrían que destinar para la adecuación de las instituciones europeas, las que subsidiarían a los nuevos países y las que los nuevos países tendrían que asumir. Los análisis se han realizado en términos teóricos que no manejan cifras, lo que implica que no reflejan un costo real del proceso. Cabe la posibilidad que cuando se tengan datos reales de los costos de la adhesión para las partes interesadas, las posiciones favorables frente a este proceso disminuyan, puesto que los costos resultantes excederían los beneficios proyectados con la ampliación.

Del debate político que se generó a raíz de esta nueva generación de ampliación para la UE que se perfila para el próximo siglo ha surgido la idea de construir una Europa con varios niveles de integración posibles. Este mecanismo se basaría en el proceso de ampliación que adoptó recientemente la OTAN. A través de este nuevo esquema se permitiría a todos los solicitantes integrarse en una dinámica europea sin que la UE tenga que asumir los costos de la adhesión y sin que los Peco sean presionados para adelantar sus reformas.

## II. EUROPA A VARIAS VELOCIDADES: UNA ALTERNATIVA PARA LA EXPANSIÓN

La ampliación de la Unión Europea hacia los Países de Europa Central y Oriental es vista, en la actualidad, como un proceso difícil de lograr en el corto plazo. Las condiciones de preadhesión implican costos muy altos para los países aspirantes y los beneficios reales todavía no se pueden palpar.

Los recursos de la ayuda europea son indispensables para poder lograr avances dentro de su sistema económico, político y social. La posibilidad de crear vínculos comerciales con la UE



es llamativa para estos países ya que se encuentran en una etapa de despegue económico y comercial. Asimismo, las relaciones comerciales tienden cada día más a realizarse en bloque, por lo que resulta poco conveniente aislarse del escenario internacional.

#### A. Por qué la ampliación europea necesita la implementación de varias velocidades para ser eficaz

Para evitar una posible disolución del acervo comunitario, la Comisión Europea fue partidaria de un proceso de adhesión en bloque que iniciaría las negociaciones con los países más avanzados. Sin embargo, los más optimistas frente a la idea de integrar una primera ola de países en el acervo comunitario, se dieron cuenta de que existen ciertos tipos de normas que regular y demoran el proceso de adhesión.

El proceso de integración rígido, sin la adopción de velocidades, permitiría la adhesión de nuevos países al acervo comunitario, lo que afectaría la disponibilidad de recursos con los que cuentan los Estados menos desarrollados de la actual UE a través de los fondos estructurales. Esta reorientación se debería a que las ayudas financieras a la agricultura o al desarrollo regional tendrían que distribuirse entre más países pobres. Los países con mejores condiciones económicas tendrían que aumentar su aporte al presupuesto europeo, y algunos miembros que actualmente son beneficiados por estas políticas subsidiarias tendrían que volverse donadores netos. En consecuencia, la nueva situación afectaría la totalidad de los actuales miembros de la Unión ya que en principio no estarían dispuestos a incrementar su participación en el presupuesto, empezando por el "club germánico" de la UE.

Actualmente es Hungría el país que con mayor eficacia ha adoptado los elementos del acervo comunitario. Sin embargo, se necesita profundizar en temas como el medio ambiente y el régimen aduanero. Igualmente Polonia ha encontrado problemas coyunturales especialmente en aspectos del medio ambiente y el transporte. Se evidencia así la imposibilidad que tienen estos países para adaptarse a todas las exigencias del acervo comunitario.

#### B. Organización de una Europa bajo el esquema de una integración diferenciada

##### 1. La geometría variable propone a Europa una organización interna

Desde finales de la década de los ochentas surgieron en Europa diversas opiniones respecto al modelo que debía seguir el proceso de profundización de la Unión Europea. En ese momento se empezaban a tocar temas sensibles a los países por el hecho de pasar de una integración económica a una integración política.

Así, la noción de geometría variable (Europa con varias velocidades o Europa diferenciada) nació en el debate sobre la profundización de la UE. Los países del núcleo duro europeo

querían aportar una solución a la rigidez y a los obstáculos que encontraban en el proceso de construcción de una futura Europa política.

Al principio, frente a la adopción de la Unión Económica Monetaria (UEM) surgió la concepción de una Europa flexible, basada en la adopción del principio del *opting-out*. Según esta perspectiva, se regula la situación de aquellos países que no querían ingresar a esta nueva política común, porque implicaba un abandono de soberanía en materia monetaria y poco a poco en materia económica. Este sistema desarrolló la integración de un núcleo duro que funcionaba paralelamente a un círculo periférico compuesto por los países que no quieren (Reino Unido, Dinamarca, Suecia) o no pueden (Grecia) pertenecer al club de los miembros.

Sin embargo, el núcleo duro de la UEM dejó abierta la posibilidad a los países periféricos de aceptarla. Las condiciones de ingreso están bien definidas pero la decisión en cuanto a la autorización final tiende a volverse muy subjetiva.

En consecuencia, se plantea una doble problemática. Por una parte, se trata de la cuestión de una organización diferenciada alrededor de la UE. Por la otra, de la flexibilidad al interior de la UE, necesaria para proseguir con los objetivos de la unión política (el Tratado de Amsterdam propone las bases institucionales). Esta doble problemática se autodinamiza.

De esta manera, entraron en contradicción las diferentes opiniones y los intereses particulares de los Estados que se agruparon en dos alas. Para unos era necesario ceder soberanía en pos de un proceso de integración política más profundo. Esta posición se basaba en la noción de la "solidaridad reforzada" introducida por la parte alemana<sup>26</sup>. Para otros Estados, encabezados por el Reino Unido, hay que permitir el regreso a una noción de integración intergubernamental. Es decir, favorece la extensión del principio de *opting-out* a la mayoría de las políticas comunes, lo que implica una pérdida de soberanía nacional.

Tal voluntad podría significar la adopción de una "Europa a la carta", en la cual los países miembros podrían escoger entre las políticas en función de sus intereses propios. Entonces, se vería afectado el principio de solidaridad, siempre respetado por la UE.

El Tratado de Amsterdam de 1997 puso fin al debate y condensó estas dos visiones en una cooperación reforzada con derecho de veto y con la imposibilidad de acudir a la "Europa a la carta". Se introduce la noción de flexibilidad la cual permite acelerar la integración en aspectos de interés común para todos los miembros y que se desarrolla a través de dos principios: la

<sup>26</sup> Para Alemania la UEM es un trampolín para reforzar la solidaridad entre los países que más siguen la idea de la profundización, y así acercarse con más flexibilidad al viejo sueño de la integración política.



cooperación reforzada y la abstención constructiva. Ambos deben permitir el proceso de profundización en una Europa ampliada.

El primero de ellos corresponde a una profundización del concepto de *opting-out*. Se trata de acelerar la integración en los campos donde existan intereses comunes con la posibilidad, para los miembros que se quedan por fuera, de entrar en este círculo más tarde. Es decir, frente al surgimiento de una iniciativa de política común, un Estado puede decidir si quiere pertenecer a ésta o no. Además, tiene la oportunidad de imposibilitar la política total con su rechazo (lo cual puede considerarse como un principio de salvaguardia). La abstención constructiva es el segundo principio introducido por el Tratado de Amsterdam, y da la posibilidad a un Estado miembro de no asociarse a una acción diplomática sin bloquear la decisión total a menos que se aduzcan razones de política nacional.

Más tarde el debate sobre la integración diferenciada volvió a dinamizarse cuando se trató el tema de la adhesión de los PECO. La idea era adaptar lo que se había discutido alrededor de la profundización para extenderlo al proceso de ampliación. En consecuencia, se involucraría a los PECO en la definición de la nueva Europa integrada, gracias a un esquema de adhesiones parciales. La posibilidad de aplicar la geometría variable a un número creciente de miembros que cuentan con un bajo nivel de desarrollo, tanto económico como político, aceleró la dinámica del pensamiento.

Este nuevo concepto proporciona una opción diferente para la expansión europea sin necesidad de cumplir con los requisitos necesarios para formar parte de la UE. El hecho de ampliar el número de países pertenecientes al proyecto europeo implica una gran dificultad en la toma de decisiones. Aún más cuando la integración se fortalece uniendo políticas sociales, fiscales y migratorias, entre otras, consecuencia lógica del fortalecimiento de la unión económica y monetaria. La Unión Europea, hasta el mercado común, actuó como bloque en sus avances integracionistas. Pero en el estado actual de la profundización el proceso se vuelve más difícil porque se tocan temas de soberanía nacional en el camino hacia la unión política.

Debido a la intensificación de la cooperación con los PECO, la geometría variable se hace necesaria porque permite dinamizar el crecimiento. Si se siguiera con el actual modelo de integración la profundización quedaría estancada. No todos los países están en capacidad o desean adoptar la totalidad de las políticas comunes. Por esta razón se hace necesario un modelo que, manteniendo el principio de participación constructiva, permita que los países que desean y tienen las condiciones internas necesarias adelanten medidas de integración más profundas que las actuales. Además, la creación de una integración con varias etapas permitiría confirmar y anclar los avances alcanzados.

El principio de participación nivelada permite que los Estados que no adopten las políticas tengan una acción de voz y no de voto, cumpliendo el papel de miembros asociados. Para

esto, dentro de la arquitectura comunitaria se adoptaron dos términos para denotar este estatus de asociación: *associate membership and partial membership*.

Sin embargo, aplicar la geometría variable y de forma paralela avanzar en un nivel de integración mayor para unos países no puede ir en contravía de las decisiones ya adoptadas por la UE en su conjunto. Todos los avances hacia una integración reforzada deben respetar el principio de subsidiariedad. Esto implica que si algunos países deciden avanzar y adoptar políticas con un nivel más importante de cooperación al de otros países, esta decisión no puede afectar o ir en contra del mercado común.

## 2. La posibilidad de disfuncionamiento

La aplicación de varias velocidades dentro del proceso de integración puede causar serias diferenciaciones en cuanto al desarrollo y a la sinergia, generadora de crecimiento económico, de los países que forman los diversos círculos de integración. De esta manera, los países que constituyen el núcleo central concentrarán los flujos de servicios, capitales, mano de obra calificada y en general de la actividad productiva, y confirmarán el principio de la fuerza centrípeta que la UE conoció cuando se adoptó el mercado común.

En consecuencia, la UE decidió reforzar su política regional con el fin de disminuir los efectos negativos que se concretaban en la pauperización de la periferia. En el caso de la geometría variable los efectos de concentración deberían acelerarse en un primer tiempo, al reforzar las economías de los países que tienen un nivel de integración más avanzado.

El efecto que va a generar esta dinámica es empujar para presionar a los países que quedan en la zona periférica a que adopten las medidas necesarias para una posible integración a los círculos superiores. Ello con el fin de no perder su vitalidad en la región europea. De todas formas, la concentración de los recursos aumentaría la brecha entre los países que hacen parte de los círculos de la periferia en el proceso de integración, y los del centro. Así se produciría una especialización adversa en los países de la periferia que no cuentan con los recursos necesarios para lograr el desarrollo de una producción con un alto valor agregado. La inversión extranjera se orientaría a mantener esta segmentación sin lograr su cometido principal: el desarrollo de nuevas actividades productivas.

La aparición de velocidades distintas en el proceso de integración generaría la creación de un *gap* creciente entre los del centro, los cuales disponen de más facilidades y flexibilidad para dirigirse rápidamente hacia un reforzamiento de la cooperación de sus políticas, y los que desde los círculos periféricos tendrían dificultades para avanzar por no disponer de una dinámica de grupo, no contar con recursos suficientes y por perder la esperanza de ingresar en el largo plazo al núcleo duro que se alejaría cada vez más.



De otro lado, políticas de competencia desleal tales como el *dumping* o las devaluaciones competitivas podrían surgir en los círculos de integración inferiores, con el objetivo de incrementar sus relaciones económicas y comerciales con el núcleo duro. El control político y jurídico sobre las prácticas ilegales sería menos exigente para los países de la periferia. Tales prácticas podrían ser eficaces para los países pertenecientes a círculos de integración inferiores (se habla de fuerza centrífuga), pero muy perjudiciales para los Estados del centro por integrarse en la misma zona de libre cambio que los primeros.

Los países de los círculos inferiores sufrirían una disminución de la importancia relativa de los acuerdos de integración logrados hasta el momento. Es decir, perderían parte de su contenido o por lo menos sus efectos dinámicos. En efecto, la consecución de nuevas etapas en el proceso de integración ocasionaría mayores niveles de interacción entre los países implicados, restándole beneficios a los que se quedan por fuera de los círculos centrales de integración a estos alcances. Un ejemplo de esto es el Reino Unido que al no aceptar la unión monetaria debió incurrir en mayores costos de transacción por las diferencias de monedas. Las implicaciones se evidenciaron en problemas cambiarios, por lo que perdieron las ventajas logradas por la construcción del mercado común.

### III. SOLUCIONES A LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE IMPLICARÍA LA APLICACIÓN DE LA GEOMETRÍA VARIABLE

Para afrontar estos inconvenientes los países miembros de la Unión deberán implementar una reforma a su arquitectura institucional que solucione los enfrentamientos potenciales que podrían surgir entre los países por intereses particulares y que adopte una postura más consolidada, permitiendo visualizar las acciones de la UE como un todo. La idea sería conservar los grandes principios fundadores como el de la solidaridad o bien el de la subsidiariedad. Para esto es necesario que surjan criterios supranacionales que cubran a las instituciones. Al mismo tiempo implementar una reforma interna a los procesos de toma de decisiones dentro de las instituciones, para que sea más consecuente con la nueva formación de las mismas.

Se puede pensar en una generalización de la organización interna de la UEM que dispone de una institución propia (Banco Central Europeo) en la cual las decisiones se toman entre los miembros que integraron la política monetaria de los demás países teniendo un estatuto de asociado. Este esquema propio de un tipo de cooperación podría aplicarse al resto de las cooperaciones reforzadas. No se puede esperar que se sigan aplicando los mismos sistemas de toma de decisiones cuando el número de participantes es cada vez mayor. Además, es indispensable considerar la importancia relativa de cada país y adoptar medidas enfocadas a plasmar su interés en la toma de decisiones.

Asimismo, con el objetivo de disminuir los obstáculos que hay entre el paso de un círculo a otro se deben establecer puentes de unión entre los mismos. De esta forma se garantiza la permanencia de la dinámica en la integración y de su perfecta sinergia. Estos puentes se institucionalizarían partiendo de las conclusiones del Tratado de Amsterdam. Los fondos estructurales están destinados a desarrollar los aspectos más precarios de cada Estado, y procurar la posibilidad de alcanzar niveles de integración superiores para los países menos avanzados de Europa. Estos fondos cuentan con el apoyo del BEI y del BMU. El objetivo es empujar a los miembros europeos presentes en los círculos periféricos hacia el centro, al favorecer una dinámica estructural en las zonas alejadas del núcleo.

Como respuesta a la posibilidad de practicar devaluaciones competitivas por parte de los PECO por no pertenecer a la Unión Monetaria, la UE va a crear un Sistema Monetario Europeo II. El SME II tendrá como eje central el euro, con una franja de fluctuación posible de más o menos el 15% como en el SME I. Esta iniciativa permitiría que los que están afuera tengan acceso a una estabilidad monetaria sin tener que cumplir todos los criterios de Maastricht.

Los PECO tendrían una ventaja porque sus monedas ya estarían vinculadas a las europeas a través de un sistema de canasta de monedas. El sistema tiene como ventaja procurar confianza en los tipos de cambio, lo cual reforzaría la Zona de Libre Cambio, que próximamente entrará en vigor. Además, generaría una dinámica entre los PECO con una voluntad de integración mayor y más estrecha con el núcleo duro para poder confirmar el desarrollo en las relaciones comerciales, financieras y políticas. Es por esta misma razón que las políticas que implemente el grupo de países más avanzados deberían servir de impulsores de la voluntad integracionista de los PECO. En lo que concierne a la libre movilidad de las personas, la adopción de los círculos concéntricos debería permitir un mejor control de los flujos, gracias a diversos niveles de integración en la zona Schengen.

Este modelo de integración permite a los países que deseen ingresar no cumplir con todos los requisitos del acervo comunitario. Así, el temor entre los miembros de la actual UE respecto a una integración rápida disminuye y no existen tantos obstáculos en el vínculo reforzado con los PECO. De igual manera, la geometría variable permite un mejor control y una mayor transparencia en el nivel de acercamiento. La integración se organiza de manera más eficaz y más programada. Por otro lado, ningún PECO se queda por fuera de la dinámica europea y así de la mundialización.

La geometría variable habilita, a quienes quieran y puedan, continuar con el proceso de integración o quedarse en la etapa en la cual se encuentran. De igual forma, facilita el acceso de nuevos países que no poseen todas las condiciones para cumplir con la actual etapa de integración de la Unión Europea, como es el caso de MERCOSUR y algunos de los PECO. El modelo de geometría variable es perfectamente compatible con el proceso de mundialización.



económica que llevan a cabo la mayoría de los países, ya que facilita e impulsa los flujos comerciales entre países y entre bloques.

Por otro lado, existe un fuerte interés geoestratégico. La ubicación de estos países le permite tener una zona de seguridad que limite la penetración de la influencia rusa y prevenga la balcanización del área. Para esto, la Unión Europea ha utilizado como mecanismo de occidentalización la ampliación de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), encaminada a prevenir cualquier riesgo de resurgimiento de ideales soviéticos en la zona.

La Unión Europea puede aprovechar la influencia que ejerce sobre los PECO al generar en el contexto internacional, a su vez, un papel más importante debido a que obtendrá mayor representatividad de países. Igualmente, podrá desarrollar su capacidad de negociación en cuanto a los acuerdos a los que aspire llegar con el resto del mundo, ya que entraría a representar a un número mayor de países y, por ende, a una variedad más amplia de productos, recursos, servicios e intereses.

### III. CONCLUSIÓN

Con la ampliación se va a originar una multiplicación de las diferencias, puesto que la inserción de nuevos países aumentará la heterogeneidad. La cooperación reforzada es un instrumento de garantía sobre la multiplicación de los bloques, puesto que asegura un flujo de recursos a los países menos desarrollados del proceso de integración, para mejorar sus condiciones económicas y así disminuir sus diferencias frente a los Estados más sólidos. La geometría variable permite una adquisición diferenciada del *acquis* comunitario. Implica una adhesión sin presupuesto, donde se participa de la Unión Aduanera, el Mercado Común, la Pesc, la Unión Monetaria (a través del SME II), sin adherirse a las políticas comunes que más consumen presupuesto, tales como la PAC.

Un argumento en favor de la geometría variable es que se puede lograr un desplazamiento lento del núcleo duro, impidiendo la concentración de los recursos y la polarización de la integración. El hecho que los Estados no tengan que adoptar todas las políticas y desarrollar un proceso de integración permite mantener gran soberanía sobre el manejo de sus políticas internas. Este es un punto muy importante para el proceso de adhesión de los PECO, ya que la mayoría de las reacciones en contra están basadas en la pérdida de soberanía y en la intromisión de la Unión Europea en estos países.

Un proceso de integración a través de la geometría variable estimula la adopción de una economía de mercado con lo cual se puede lograr acceso a un círculo superior, ampliando las redes comerciales y las posibilidades económicas de cada uno de los países. La geometría

variable se acerca bastante a los efectos que se pretenden con el libre cambio internacional y la especialización de los países, al facilitar el acercamiento económico y comercial. Para lograr su efectividad, dicho mecanismo está basado en la adopción de una moneda única que sirva como unidad de compra y disminuya los costos de transacción. Con la geometría variable se puede llegar a una zona de libre comercio y una unión monetaria (a través del SME II), para lograr un intercambio económico óptimo a través de la libre movilidad de los recursos.

### BIBLIOGRAFÍA

- Commission of the European Communities. "From the Commission on Hungary's Progress toward Accession", *Regular Report*, Bruselas, diciembre, 1998.
- Commission of the European Communities. "From the Commission on Romania's Progress toward Accession", *Regular Report*, Bruselas, diciembre 1998.
- Commission of the European Communities. "From the Commission on Bulgaria's Progress toward Accession", *Regular Report*, Bruselas, diciembre 1998.
- Commission of the European Communities. "From the Commission on Czech Republic's Progress toward Accession", *Regular Report*, Bruselas, diciembre 1998.
- Commission of the European Communities. "From the Commission on Poland's Progress toward Accession", *Regular Report*, Bruselas, diciembre 1998.
- Facon, Isabelle. "La Russie, l'Otan et l'avenir de la Sécurité en Europe", *Politique Étrangère*, marzo 1997.
- Fazio Vengoa, Hugo. *Después de Comunismo*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, TM Editores, Bogotá, agosto 1994.
- Kalder, Mary y Iván Vejvoda. "Democratization in central and east european countries", *International Affairs*, Vol. 73, N° 1, enero 1997.
- Karatycky, Adrian. "Christian Democracy Resurgent", *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 1, enero 1998.
- Mosse, Eliane. "Les Pays d'Europe Centrale et Orientale et l'union Européenne", *Politique Étrangère*, enero 1996.



Perimutter, Amos y Ted Galen Carpenter. "Nato's Expensive Trip East", *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 1, enero de 1998.

Schlaetter, Didier. *Questions d'Europe, le L'état Économique et Politique*, Paris, Edit. Ellipses, 1998.

Taylor, Trevor. "West European Security and Defense Co-operation: Maastricht and Beyond", *International Affairs*, Vol. 70, N° 1, enero de 1994.

Todorova, Maria. "La Bulgarie -entre le Discours Culturel et la Pratique Politique-", *Politique Étrangère*, enero de 1998.

*L'état du Monde, Annuaire Économique Géopolitique Mondial*, Ediciones La Découverte, 1999.

[www.eurostat.com](http://www.eurostat.com).

[www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int).

#### ANEXOS

##### CRITERIO DEMOCRÁTICO EN LOS PECO

ASPECTO	R. Checa	Estonia	Hungría	Polonia	Eslovenia
Superficie total (1.000 km²)	78,9	45,1	93,0	312,7	20,3
Densidad (Hab./km²)	129,8	32,3	107,4	123,6	95,0
Población total 1999 (en miles)	10.238	1.453	9.989	38.636	1.924
Mortalidad infantil, 1999 (%)	9	12	14	13	7
Esperanza de vida (años)	72,9	69,5	68,2	71,2	72,8

FUENTES: Eurostat, Comisión Europea, Parlamento Europeo, ONU, OCDE, CEECE, EIU, World Outlook y L'état du monde.

##### CRITERIO ECONÓMICO EN LOS PECO

ASPECTO	R. Checa	Estonia	Hungría	Polonia	Eslovenia
PIB, total 1999 (millones \$)	112.100	6.806	68.600	231.700	16.246
PIB, por habitante 1999 (\$)	10.870	4.660	6.730	6.000	10.404
Crecimiento real del PIB, 1999 (estimado)	-0,7	0,0	5,1	5,7	4,0
Crecimiento real del PIB, 1999 (previsto)	1,5	4,0	5,1	4,0	2,2
Tasa de inflación, 1999	10,0	12,5	18,5	13,2	8,8

FUENTES: Eurostat, Comisión Europea, Parlamento Europeo, ONU, OCDE, CEECE, EIU, World Outlook y L'état du monde.

##### INDICADORES SOCIALES EN LOS PECO

ASPECTO	R. Checa	Estonia	Hungría	Polonia	Eslovenia
Índice de actividad femenina, 1996 (%)	25	28	20	23	22
Índice de desempleo, 1999 (%) de la población activa	3,2	4,6	10,4	30,5	13,5
Esperanza de Vida, 1996/1997 (mujer/hombre)	77,5/70,5	75,5/64,5	75/66,5	77/68,5	73,3/70,3
Índice de desarrollo humano	0,882	0,776	0,857	0,834	0,886

FUENTES: Eurostat, Comisión Europea, Parlamento Europeo, ONU, OCDE, CEECE, EIU, World Outlook y L'état du monde.

##### COMERCIO EXTERIOR DE LOS PECO

ASPECTO	R. Checa	Estonia	Hungría	Polonia	Eslovenia
Importaciones (millones \$)	26.987	4.282	19.930	42.928	9.399
Exportaciones (millones \$)	22.503	1.832	17.914	25.751	8.123

FUENTES: Eurostat, Comisión Europea, Parlamento Europeo, ONU, OCDE, CEECE, EIU, World Outlook y L'état du monde.



## La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en América Latina\*

Investigador

Giovanni Molano Cruz

Sociólogo. Profesor en la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.

\*Este artículo se basa en una investigación más amplia que el autor presentó en el II Congreso Europeo y Latinoamericanistas desarrollado en la Universidad Martin Luther de Halle (Alemania) entre el 4 y el 8 de septiembre de 1998.

### INTRODUCCIÓN

La política de cooperación de la Unión Europea (UE) frente a América Latina es frecuentemente percibida en los comentarios de los analistas como un instrumento al servicio del desarrollo de la región. Sin embargo, de acuerdo con el Tratado de Maastricht, cuyas disposiciones entraron en vigor en noviembre de 1993, esta política es un componente de la política exterior europea. Esta exigencia está inscrita en el artículo C del Tratado, el cual estipula que "la unión velará por la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, seguridad, economía y desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán, cada uno según sus competencias, la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y la realización de tales políticas"<sup>1</sup>. Así, pues, la coherencia de las políticas europeas frente a terceros países resulta ser una dimensión decisiva de la política internacional de la Unión Europea<sup>2</sup>. Incluso el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, se ocupa del tema de una política exterior coherente y eficaz para la Europa comunitaria<sup>3</sup>.

La política exterior de la Unión Europea frente a América Latina debe, entonces, ser objeto de un estudio que considere tanto los objetivos y la naturaleza de la política de cooperación como los intereses y consecuencias de otras políticas comunitarias (política agrícola común, política comercial común, unión monetaria, etc.) en el subcontinente. Con el fin de coadyuvar en la comprensión de acción exterior europea en Latinoamérica, este artículo presenta inicialmente una visión sintética de la política de cooperación comunitaria al desarrollo con

<sup>1</sup> Cfr. M. Sobrino Heredia, "La comunitarización de la política de cooperación al desarrollo en el Tratado de Maastricht", *Recherches et Réalisations: milanges*, Paris, Pedone, 1995.

<sup>2</sup> Cfr. M. Pöckstein, "Une personnalité internationale pour l'Union Européenne?", *RDJ*, Paris, 1996.

<sup>3</sup> J. Fernández Fernández, "El Tratado de Amsterdam y la política exterior y de seguridad común de la unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento europeo", *Revista de Derecho Comunitario*, Madrid, enero-junio de 1998.



América Latina, para luego describir sus diferentes dimensiones en el subcontinente. Finalmente, se adelantan algunas reflexiones sobre el sentido de la cooperación europea con América Latina.

#### I. PANORAMA DE LA COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Con base en las orientaciones y presupuestos de la política de cooperación al desarrollo, la UE ha establecido, desde comienzos de los años noventa, una amplia red de relaciones con la región latinoamericana<sup>4</sup>. Sin embargo, la cooperación al desarrollo de la Europa comunitaria con América Latina se inició a mediados de los años 70, bajo la coyuntura internacional que reveló las interdependencias entre el "Norte" y el "Sur". En 1976 la Comunidad Económica Europea adoptó el primer programa de cooperación al desarrollo con los países no asociados de América Latina y Asia. Basado en la ayuda financiera y técnica, este programa tomó la forma de reglamento en 1981 y en 1992; bajo el contexto del fin del enfrentamiento Este-Oeste, la Unión Europea formalizó la cooperación al desarrollo como una política comunitaria que, frente a Latinoamérica y Asia, contiene la noción novedosa de cooperación económica además de la tradicional ayuda financiera y técnica.

En efecto, en 1990, la Comisión europea presentó un documento en el que sugiere las orientaciones que deberían guiar la cooperación comunitaria con los países no asociados de América Latina y Asia, y propuso fijar objetivos financieros plurianuales para los cinco años siguientes, además de aumentar los presupuestos destinados a las dos regiones. Tres grandes campos de acción fueron entonces definidos: la cooperación científica y técnica, la investigación y el desarrollo de la planificación en materia energética, las acciones dirigidas al mejoramiento del ambiente económico y los programas relacionados con el sector industrial. De acuerdo con la Comisión, estas modalidades de cooperación son las más recomendables para los países latinoamericanos puesto que, en razón de su relativo nivel de desarrollo, estos países aparecen ante la UE como socios potencialmente privilegiados en campos como las inversiones conjuntas o la transferencia de conocimiento y tecnología<sup>5</sup>.

Dos años más tarde, en 1992, el reglamento relativo a la cooperación con América Latina y Asia precisó que las relaciones con estas dos regiones se inscriben en el marco de una política global de expansión de las relaciones comerciales con los países en desarrollo<sup>6</sup>. De acuerdo

<sup>4</sup> Cfr. G. Renaux, *Les Relations entre l'Union Européenne et l'Amérique latine*, Bruxelles, Club de Bruxelles, 1994.

<sup>5</sup> C. Ruiz Cárdenas, "Nouvelles politiques européennes de coopération au développement avec l'Amérique latine", *Cahiers CEECAI*, N° 3, mai 1991. En cuanto la ayuda bilateral, que canaliza gran parte de las relaciones con América Latina, véase C. Freres (coord.), *La Coopération au Développement bilatérale de l'Union Européenne avec l'Amérique latine*, Madrid, Aun, 1997.

<sup>6</sup> Cfr. CEE, *Règlement 443/92 du Conseil du 25 février 1992 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie*.

con este documento, el Consejo europeo de Luxemburgo de junio de 1991 había solicitado a la Comunidad fomentar la "defensa de los derechos humanos y la participación sin discriminación de todos los individuos o grupos en la vida de la sociedad, teniendo en cuenta el papel particular de las mujeres", por medio de cláusulas relativas a estos temas en todos los acuerdos económicos y de cooperación con terceros países. Así, pues, el primer artículo del reglamento de 1992 se refiere a la "importancia primordial" otorgada a la defensa y el respeto de los derechos humanos, al apoyo a los procesos de democratización así como a la buena gestión pública, la protección del medio ambiente, a la liberalización de los intercambios y al reforzamiento de la dimensión cultural. Mientras que el segundo artículo versa sobre el apoyo progresivo a los países comprometidos con los principios democráticos y sostiene que, en caso de "violación fundamental y continua de los derechos humanos y los principios democráticos, la Comunidad podría modificar, incluso suspender, la puesta en marcha de la cooperación con el Estado respectivo, limitando la cooperación a las acciones dirigidas a los grupos de población más necesitados"<sup>7</sup>. De esta forma, desde el comienzo de los años 90, la UE ha firmado los llamados acuerdos de tercera generación con los países latinoamericanos. Estos acuerdos son diferentes de los precedentes porque contienen, en general y de manera explícita, una cláusula sobre la defensa y el respeto de los derechos humanos y la democracia. Además los acuerdos de tercera generación incluyen una cláusula evolutiva que permite ampliarlos a nuevos sectores de cooperación si las dos partes así lo desean<sup>8</sup>. Bajo estas orientaciones, desde comienzos de los años noventa, la UE ha incrementado su cooperación con América Latina, tanto sobre los aspectos cualitativos como cuantitativos. En 1994, por ejemplo, los compromisos del presupuesto comunitario alcanzaron 464 millones de ecus, aumentando en 47% en relación con los 314 millones de ecus de 1991 (ver cuadro 1). Entretanto, el Banco Europeo de Inversiones amplió, a partir de 1992, sus actividades financieras a los países latinoamericanos e invirtió 131 millones de ecus en 1993 y 207 millones de ecus en 1995.



FUENTE: CEE, *Union Européenne-Amérique latine. Actualité et Perspectives du partenariat 1996-2000*, Bruxelles, le 23 octobre 1995 COM (95) 495 final.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Acerca de los acuerdos de "tercera generación", véase particularmente G. Renaux, *Op. Cit.*



Incluso desde una perspectiva geográfica el porcentaje de la cooperación europea hacia la región latinoamericana también aumentó. A comienzos de la década de los años ochentas los países latinoamericanos representaban menos de 6% de los desembolsos netos de la cooperación comunitaria. Pero diez años más tarde ellos representaron 11,4% (ver cuadro 2). Desde la perspectiva europea, este incremento de la cooperación al desarrollo con los latinoamericanos se explica por dos factores. Primero, porque superada la llamada "década perdida" y generalizada la democracia formal América Latina aparece ante la UE como "una zona económicamente emergente". Segundo, porque las tendencias de la competitividad económica internacional y los nuevos equilibrios mundiales posguerra fría conducen a la cooperación comunitaria hacia una estrategia de segmentación del Sur donde únicamente el Sur "útil" retiene la atención europea, mientras que los países que han "fracasado" en sus procesos de desarrollo son aislados<sup>10</sup>. En este sentido es comprensible "el interés europeo por participar en este proceso de crecimiento (en América Latina) y por contribuir a profundizar las reformas y reducir los riesgos de inestabilidad originados en las fuertes tensiones sociales"<sup>11</sup>. Ahora bien, la política europea de cooperación significa más que una simple búsqueda de nuevos mercados para los productos comunitarios. Puesto que, haciendo parte de la identidad europea en el mundo, esta política contiene una "misión de civilización" la política europea de cooperación "busca continuamente legitimar sus intervenciones de cooperación frente a sus conciudadanos y ante la opinión internacional"<sup>12</sup>.

CUADRO 2 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS DESEMBOLSOS DE LA COOPERACIÓN COMUNITARIA (EN DÓLARES)						
	PROMEDIO 1980-1984		PROMEDIO 1985-1990		PROMEDIO 1990-1994	
	Millones de US de 1993	Porcentaje	Millones de US de 1993	Porcentaje	Millones de US de 1993	Porcentaje
África Subsahariana	1.124	60,0	1.504	64,0	1.945	55,7
África del N. y Ori. Medio	162	8,7	169	7,2	469	14,2
América Latina	110	5,9	217	9,2	376	11,4
Asia del Sur y el Este	366	19,7	330	14,0	333	10,1
Oceania	51	2,7	76	3,2	58	1,8
Europa	57	3,1	74	3,3	132	7,0
Total	1.873	100,0	2.349	100,0	3.314	100,0

FUENTE: OCDE, *Série des examens en matière de coopération pour le développement, Communauté Européenne*, N° 12, Paris, 1996.

<sup>10</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del reforzamiento del partenariado, 1996-2000*, Bruselas, 16.10.1995 CCM (95), p. 5. Ver también *Conclusiones del Consejo relativas a las orientaciones generales para la cooperación entre la Comunidad y América Latina, 1996-2000*, Bruselas, Boletín UE-1995, Conclusiones de la Presidencia (76/L.0).

<sup>11</sup> R. Filas, *Les Grands Défis Européens*, París, Sorail, 1995, p. 468.

<sup>12</sup> CCE, *Unión Europea-América Latina*, Cit.

<sup>13</sup> A. Le Naëls, *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*, París, L'Harmattan, 1995.

Para planificar los programas destinados al conjunto de países latinoamericanos, la Comisión europea se sitúa en una perspectiva escalonada de cinco años, pero la autorización de desembolsar fondos financieros es anual. De su parte, el presupuesto para la cooperación con el subcontinente latinoamericano está sometido a un presupuesto general que incluye Asia, los países mediterráneos y aquellos de Europa de este. Este presupuesto representa entre 4 y 6% del presupuesto global de la cooperación europea al desarrollo cada año, y no comprende ni los recursos financieros destinados a los países asociados de la Convención de Lomé, ni aquellos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED)<sup>13</sup>. La política europea de cooperación en América Latina es financiada, entonces, directamente sobre los ingresos comunitarios y no por medio de un fondo donde cada Estado miembro expresa su grado de solidaridad por medio de una contribución ponderada, como es el caso del FED. En otras palabras, la cooperación europea con América Latina es financiada de la misma forma que otras políticas comunitarias: a partir del presupuesto general de la UE.

Otra dimensión particular de la aplicación de esta política en el caso latinoamericano es aquella de la afirmación oficial de una misión política de la cooperación europea. Pues desde los años 70, cuando la Europa comunitaria expresó su rechazo a las dictaduras en el subcontinente —particularmente frente al golpe de estado en Chile en 1973— y su interés por los sectores de población más desfavorecidos, "la presencia comunitaria en América Latina está encargada cada vez más de una misión. Europa defiende y difunde valores en la región latinoamericana"<sup>14</sup>. En nombre de la democracia, las realidades europeas y latinoamericanas son, entonces, colocadas bajo un mismo plano. Desde esta lógica el pasado histórico común se convierte en un argumento de peso en las relaciones contemporáneas entre las dos regiones. Este tipo de argumentos ha sido, por supuesto, reforzado desde los años ochentas con la participación europea en la solución de los conflictos en Centroamérica, con la entrada de España y Portugal al proyecto comunitario y, más recientemente, por la celebración de las efemérides del "Encuentro de dos Mundos" en 1992. Sin embargo, fue precisamente durante este mismo año cuando, el reglamento del Consejo europeo, relativo a la cooperación con los países asiáticos y latinoamericanos, incluyó la cooperación económica como una segunda dimensión que acompaña la tradicional ayuda al desarrollo. También conviene señalar el papel que han cumplido las organizaciones europeas no gubernamentales en la realización de la cooperación al desarrollo en la región latinoamericana. No obstante, si bien estas organizaciones reflejan la riqueza de la sociedad civil europea, cuya proyección hacia la región frecuentemente se basa en valores comunes, el impacto del trabajo de las ONG's no siempre tiene la continuidad deseada, en la medida en que sus gastos de administración y limitada acción a las regiones o localidades pueden convertirse en obstáculos para acciones de envergadura nacional<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> OCDE-CAD, *Communauté Européenne, Série des examens en matière de coopération pour le développement*, N° 12, Paris, OCDE, 1996, p. 22.

<sup>14</sup> A. Le Naëls, *Op. Cit.*, p. 127.

<sup>15</sup> Cfr. R. Schetter, "Le rôle des ONG vis-à-vis de l'Amérique Latine", *Relations Europe-Amérique Latine: intégration, nouvel ordre et coopération*, Cahiers CERCA, N° 16, février 1995, pp. 27-34.



La política europea de cooperación con América Latina se desarrolla en tres niveles: 1) a nivel regional la UE se ha comprometido desde 1990 en un diálogo político oficial con el Grupo de Río; 2) a nivel sub-regional, en el diálogo de San José, establecido desde 1984 con los países de América Central, y 3) a nivel bilateral la Comisión ha firmado acuerdos con diversos países y grupos de países latinoamericanos, entre los cuales se encuentran la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR. La cooperación regional es, no obstante, un aspecto característico de las relaciones de la Europa comunitaria con América, a diferencia de Estados Unidos que siempre ha privilegiado en el subcontinente las relaciones bilaterales. De hecho, de acuerdo con una resolución del Consejo europeo adoptada en 1995, el fortalecimiento de la cooperación y a la integración regional tienen como objetivo último "integrar de manera armoniosa y progresiva a los países en desarrollo a la economía mundial".

## II. LA AYUDA CLÁSICA AL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

La cooperación clásica al desarrollo, es decir la ayuda financiera y técnica, puede ser otorgada tanto al sector privado como al sector público. Sus prioridades son las capas de población más desfavorecidas y los países más pobres de América Latina. Sin embargo, de acuerdo con las orientaciones normativas de la UE, esta cooperación también debe ser destinada a los países más ricos de la región, los cuales hasta comienzos de los años noventa eran poco considerados por la cooperación europea al desarrollo<sup>16</sup>. La ayuda financiera y técnica se concentra en el sector rural y en el mejoramiento del nivel de seguridad alimentaria e incluye acciones en los pequeños poblados rurales, 10% de esta ayuda está destinada a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible, particularmente en el bosque tropical, mientras que 15% está reservado a las acciones de tipo humanitario que son adelantadas, desde 1992, por la Oficina de Ayuda Humanitaria de las Comunidades Europeas. Otros sectores de importancia son el papel de las mujeres en los programas de ayuda al desarrollo y la protección de la infancia y los grupos étnicos minoritarios. Además "las acciones que tienen efecto sobre la organización de la economía y sobre el desarrollo institucional son un campo estratégico. Con este fin un diálogo con las instituciones internacionales y los donantes bilaterales y multilaterales de ayuda al desarrollo debe ser mantenido"<sup>17</sup>.

La principal región beneficiaria de este tipo de ayuda es América Central. A comienzos de los años noventa, por ejemplo, el conjunto de países centroamericanos recibió más de 535 millones de ecus, es decir, la mitad del total de fondos consagrados al subcontinente latinoamericano en ese momento. Estos fondos fueron divididos en 47% para la cooperación regional y 53% para la cooperación bilateral con cada uno de los países de la subregión (Costa Rica, El Salvador,

<sup>16</sup> Cfr. CEE, *Règlement N° 443/92 CE*.

<sup>17</sup> G. Renaux, *Op. Cit.*

Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá). En segundo lugar, durante el mismo período, se encuentran los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) que recibieron en el mismo período 400 millones de ecus, de los cuales 12% fueron para la integración regional y 78% para el conjunto de la cooperación con cada uno de estos países. Sin embargo, las poblaciones más pobres de los países más ricos de la región latinoamericana, como Brasil que recibió 600.000 ecus en 1992, también son beneficiarias de la transferencia de capitales y conocimientos técnicos. La ayuda clásica al desarrollo se traduce principalmente en el financiamiento de proyectos. En 1993, por ejemplo, se adelantaron 78 proyectos por un total global de 79 millones de ecus. Desde el comienzo de la ayuda técnica y financiera con América Latina, en 1976, hasta la década de los años noventa el sector rural representa tres cuartos del total de este tipo de cooperación. Así, entre 1976 y 1988 sobre un total de 246 proyectos, 74% correspondieron al sector de la agricultura. De hecho, la Comisión europea estima que en el caso latinoamericano "la evaluación sectorial de proyectos y programas revela, a través del tiempo, una evolución constante hacia programas como el desarrollo de las instituciones, el crédito a la industria agro-alimentaria o la pesca, el apoyo a la reestructuración económica y la realización de micro proyectos en las zonas rurales"<sup>18</sup>.

CUADRO 3 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA COOPERACIÓN COMUNITARIA EN AMÉRICA LATINA EN 1997		
REGIÓN	PRESUPUESTO PROGRAMADO EN ECUS	PORCENTAJE
Comunidad Andina	94.177.000	35,26
América Central y México	70.540.865	26,43
MERCOSUR y Chile	53.842.578	20,16
América Latina	48.464.922	18,15
Total	267.025.365	100,00

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General 1B, Programación del Presupuesto por países en América Latina.

Sin embargo, entre 1986 y 1995, la distribución sectorial de la ayuda financiera y técnica fue la siguiente<sup>19</sup>. La parte del sector de infraestructuras y servicios sociales representó 17% de la ayuda asignada en 1986 para caer a 14% en los años noventa. Mientras que el apoyo a la buena gestión pública se incrementó en 4% durante el mismo período, debido a la introducción de la cláusula sobre la defensa y el respeto de los derechos humanos en los acuerdos de cooperación. Entretanto, la ayuda otorgada a las ONG, que se mantuvo estable durante el mismo decenio, representó 14%. La ayuda en favor del sector salud y los problemas demográficos marcó, de su parte, un incremento relativo. Al respecto cabe señalar, a manera de ejemplo, el lanzamiento en 1994 de un programa piloto de promoción de lucha contra el

<sup>18</sup> Cfr. G. Renaux, *Op. Cit.*, p. 73.

<sup>19</sup> Todos los datos son tomados del capítulo 5 del documento CEE, *Compréhension de l'aide européenne*, Cit.



cáncer que, concentrado inicialmente en Costa Rica, Perú, Colombia y Paraguay, con un presupuesto de casi un millón de ecus, fue extendido en 1996 a todos los países latinoamericanos con un presupuesto de 13 millones de ecus. En el mismo sentido en 1995 se creó un presupuesto específico para luchar contra el consumo y tráfico de drogas. Por otra parte, la ayuda al sector de la educación es canalizada por medio del programa América Latina-Profundización de la Formación (ALFA), cuyo objetivo es el intercambio universitario de estudiantes y el *know-how*. Otro tipo de programas relacionados con este sector giran en torno a la enseñanza técnica, la alfabetización, la formación básica y profesional de las capas de población menos favorecidas.

La ayuda alimentaria alcanzó alrededor de 400 millones de ecus en 1995 siendo sus principales destinatarios Perú (120 millones), Nicaragua (67 millones), Bolivia y Cuba (cada uno con 50 millones aproximadamente). Mientras que la ayuda humanitaria tuvo un nivel inferior, con una donación de 250 millones de ecus. En el marco de la ayuda humanitaria la UE otorgó dineros para la reconstrucción, la rehabilitación y la prevención de catástrofes, además de fondos destinados a la construcción de sistemas elementales de alarma y programas de reinserción de repatriados, de inmigrantes y soldados desmovilizados. Los principales beneficiarios de este tipo de ayuda fueron, entre 1986 y 1995, Nicaragua (65 millones de ecus), Cuba, El Salvador y Guatemala (en conjunto 300 millones de ecus). Este tipo de programas de cooperación se enmarcan en el reglamento del Consejo de 1997, que precisó que la UE financiará proyectos de asistencia para la subsistencia y la autosuficiencia de las personas desahuciadas y su inserción en el medio socio-económico. Más específicamente, las acciones previstas por el Consejo cubren operaciones en campos minados, lucha contra la violencia, procesos en casos de violación de los derechos humanos y apoyo a las comunidades de acogida donde los refugiados son integrados. El medio ambiente, prácticamente ausente de los acuerdos bilaterales, también es un sector representativo de la cooperación técnica y financiera. De hecho, la cantidad de ayuda concentrada en las problemáticas ambientales aumentó significativamente durante los años noventa, pasando de ser completamente nula entre 1986 y 1990 a 41 millones de ecus entre 1991 y 1995. El desarrollo rural también aumentó relativamente para alcanzar más de 10% del total de ayuda asignada en el primer quinquenio de los años noventa. Aquí el argumento es que la UE reconoce que los beneficios del crecimiento económico latinoamericano durante este lapso, no han sido generalizados en toda la población. Sin embargo, considerando el crecimiento de las ciudades latinoamericanas, la UE ha establecido el programa URB-AL cuyo objetivo es fomentar relaciones directas y durables entre actores locales europeos y latinoamericanos por medio de vínculos entre representantes de ciudades europeas y latinoamericanas. El sector energético también es objeto de un programa específico (América Latina, Unión Europea, Investigación Energética, ALURE) que busca enfrentar los desafíos de suministro de energía que implica el crecimiento económico. Finalmente cabe anotar que los recursos de apoyo a la integración regional representaron, entre 1986 y 1995, 250 millones de ecus.

CUADRO 4  
PERSPECTIVA GEOGRÁFICA DE LA COOPERACIÓN COMUNITARIA AL DESARROLLO  
E INDICADORES SOCIO-ECONÓMICOS DE AMÉRICA LATINA

PAÍS/REGIÓN	Población en millones de habitantes 1995	PNB por habitante en dólares 1995	Promedio de crecimiento anual en % 1985-1995	Total de la deuda exterior en % del PNB 1995
Chile	14	4.160	6.1	43.3
Cuba	11.11			
México	92	3.320	0.1	69.9
<b>AMÉRICA CENTRAL</b>				
Costa Rica	3.3	2.610	2.8	42.5
El Salvador	6	1.610	2.8	27.0
Guatemala	11	1.340	0.3	22.3
Honduras	6	600	0.1	124.6
Nicaragua	4.1	380	-5.4	589.7
Panamá	2.5	2.750	-0.4	101.4
<b>PAÍSES ANDINOS</b>				
Bolivia	7.1	800	1.8	90.6
Colombia	37	1.910	2.6	28.2
Ecuador	11	1.390	0.8	84.1
Perú	24	2.310	-1.6	54.1
Venezuela	22	3.020	0.5	49.0
<b>MERCOSUR</b>				
Argentina	35	8.030	1.8	33.1
Brasil	159	3.649	-0.8	24.0
Paraguay	5	1.690	1.2	29.4
Uruguay	3.1	3.168	3.1	32.4

\*FUENTE: World Development Report, Washington, Oxford University Press, junio 1997.

En cuanto a la cooperación económica, concebida en el interés mutuo de las partes, sus principales destinatarios son los países más abiertos a la economía mundial con niveles relativamente significativos de crecimiento económico y desarrollo. La cooperación económica busca apoyar a los países que adelantan políticas macroeconómicas y estructurales de apertura a los intercambios e inversiones internacionales. Su objetivo es "favorecer el ambiente



económico de estos países para la recepción de inversiones además de obtener el mejor partido de las perspectivas abiertas por el incremento de los intercambios internacionales, incluido el mercado europeo<sup>20</sup>. A diferencia de la ayuda financiera y técnica que no implica la firma de acuerdos, la cooperación económica se adelanta por medio de los acuerdos bilaterales y multilaterales que la UE ha firmado con los países latinoamericanos<sup>21</sup>. En este sentido los acuerdos-marco de cooperación que la UE ha firmado con Mercosur (1995), Chile (1996) y México (1997) —es decir las llamadas economías emergentes de la región— con el fin de crear zonas de libre comercio, son los más significativos. Sin embargo, toda la región latinoamericana se beneficia de los objetivos e instrumentos de la cooperación económica.

Así, pues, con la perspectiva de favorecer el desarrollo y la participación de las economías latinoamericanas en el mercado mundial, la cooperación económica se concentra en tres campos específicos: el *know-how* económico, científico y energético, el ambiente económico y las acciones concentradas en las empresas. No obstante, más allá de los programas de formación y acciones puntuales que forman la cooperación económica, la promoción de la inversión extranjera es uno de los objetivos principales. Para ello la UE dispone de dos instrumentos de tipo general y uno particular para la región latinoamericana. El primer instrumento general es el *EC international investment Partners* (ECIP) que también está destinado a los países mediterráneos y asiáticos. Este programa tiene como objetivo promover las inversiones de los actores privados de la UE, bajo la forma de *joint ventures*. Instituciones financieras europeas y de terceros países, como bancos regionales de desarrollo, bancos privados y comerciales y las instituciones multilaterales, participan en los programas del ECIP. Los criterios de estos últimos van desde la viabilidad del proyecto de inversión hasta el impacto sobre la balanza comercial, pasando por la creación de empleos locales y la participación de las mujeres en los programas de desarrollo. Todos los bancos europeos de desarrollo están asociados al ECIP, mientras que del lado latinoamericano hay cuatro bancos mexicanos, tres bancos chilenos, tres argentinos, dos bancos colombianos, dos venezolanos, uno peruano, uno ecuatoriano, uno boliviano, y uno costarricense. Durante el periodo 1988-1996 casi 30% del total de financiamiento del ECIP, es decir 52 millones de ecus, tuvo como destino América Latina.

El segundo instrumento general es el Banco Europeo de Inversiones, el cual desembolsó en 1993 su primer préstamo hacia la región latinoamericana. Los préstamos de este banco tienen como objetivo las inversiones económicas, técnicas y financieras, con el fin de "contribuir al desarrollo social y económico de los países destinatarios"<sup>22</sup>. Finalmente, en 1993 fue creado el

<sup>20</sup> Cfr. CEE, *Règlement N° 441/92 du Conseil*, Cit.

<sup>21</sup> Cuba es el único país latinoamericano que no ha firmado acuerdos con la UE, pero también es el primero que ha adoptado el euro como moneda internacional en sus transacciones con los países europeos. Véase *El País*, Madrid, julio 5 de 1999.

<sup>22</sup> G. Renaux, *Op. Cit.*, p. 78.

programa AL-INVEST específico para los países latinoamericanos, con un presupuesto de 42 millones de ecus. Su principal objetivo es promover las inversiones directas, las operaciones conjuntas y las alianzas estratégicas entre las empresas, pero particularmente entre las pequeñas y medianas empresas europeas y latinoamericanas. Son elegibles para participar en este programa los grupos de empresas, organizaciones o asociaciones de profesionales, las sociedades regionales o locales y las instituciones vinculadas con competencias efectivas en la vida económica. El programa AL-INVEST tiene dos dimensiones. Una concierne a la multiplicación de contactos entre empresas latinoamericanas y europeas por medio de redes birregionales. Y la otra busca la creación de redes de centros conjuntos de empresarios. En últimas, se trata de crear un sistema que facilite la comunicación y el intercambio de oportunidades entre los empresarios, "es decir, lugares de encuentro y formación que se constituyan en puntos de apoyo concretos para los intercambios de tecnología y *know-how*"<sup>23</sup>. Después de un período de prueba de dos años, el Comité europeo de gestión con los países no asociados aprobó que este programa se extendiera, además de doblar su presupuesto que pasó de 41 a 85 millones de ecus.

En el campo comercial el único instrumento de la cooperación económica europea hacia Latinoamérica es el Sistema General de Preferencias (SPG). El SPG busca fomentar las exportaciones industriales y agro-alimentarias de los países en desarrollo hacia los países industriales. Sin embargo, desde su establecimiento a comienzos de los años setentas, el SPG se ha caracterizado por ser un complejo conjunto de reglas de excepción no siempre fáciles de seguir. Las diversas combinaciones establecidas entre las restricciones cuantitativas y las preferencias en materia de derechos de aduana, así como el procedimiento selectivo del sistema han limitado sus beneficios. Por lo demás, en el marco de las negociaciones multilaterales que han llevado a la creación de la Organización Mundial del Comercio, las preferencias otorgadas por el SPG cada vez son más reducidas<sup>24</sup>. El SPG de la Unión Europea abarca una amplia gama de productos industriales y una reducida cantidad de productos agrícolas. Las reducciones de los derechos de aduana, otorgados en función de la "sensibilidad" de los productos, tienen en cuenta al país exportador. De hecho, existe un mecanismo de graduación de los derechos de aduana en términos de sector/país de tal suerte que si los países exportadores alcanzan cierto límite, sus productos son excluidos del sistema. En otras palabras, cuando los países alcanzan cierto nivel de desarrollo, sus productos pueden dejar de ser objeto del SPG. Los SPG abarcan una gama muy amplia de productos industriales. El SPG es frecuentemente presentado como un instrumento eficaz de la cooperación europea en general. No obstante, se trata más bien de un instrumento complementario de la cooperación económica, puesto que éste es otorgado unilateralmente por la UE y no es negociado por las partes. Sin

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>24</sup> Cfr. C. Neme, et J. Neme, *Economie de l'Union Européenne*, Paris, Editions Litec, 1994.



embargo, por medio del SGP la UE estableció una nueva relación con los países de la Comunidad Andina. Relación que, con base en la noción de "responsabilidad compartida", balancea el peso de la política represiva de los Estados Unidos contra el narcotráfico en Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú. Desde 1990 los productos de estos países, afectados por la producción y el comercio de cocaína, tienen facilidades de acceso al mercado europeo por medio del Sistema General de Preferencias especial para la región andina<sup>25</sup>.

### III. CONCLUSIONES

La política de cooperación de la Unión Europea en América Latina tiene dos dimensiones: la tradicional ayuda financiera y técnica y la novedosa cooperación económica, las cuales son moduladas geográfica y estratégicamente en función de los diferentes niveles de desarrollo de cada región o país. Por una parte, la concepción clásica de ayuda al desarrollo es mantenida principalmente frente a los países menos desarrollados y aquellos de economías medianas, concentrados en América Central y la región andina. Por otra parte, la política europea de cooperación adelanta desde comienzos de los años noventa es otra opción más pragmática que, bajo la lógica de los intereses y beneficios mutuos, se dirige particularmente a los países o regiones emergentes de Latinoamérica. Así se han establecido acuerdos de cooperación para crear zonas de libre comercio con México, Chile y el MERCOSUR.

Pero con el inicio de la década de los años noventa no sólo se pone en marcha la cooperación económica, también se incrementan los recursos europeos de cooperación con los países latinoamericanos. Durante estos años las relaciones de cooperación se tejen a partir de una conjunción de motivos donde, no obstante, el interés económico tiene un papel significativo. Así, pues, la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica de la Unión Europea con el subcontinente latinoamericano estarían en concordancia con las orientaciones generales de la cooperación internacional al desarrollo. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que reúne a los principales donantes en el mundo de cooperación al desarrollo, hoy no se trata de adelantar una buena política de cooperación sino más bien de hacer buenos negocios<sup>26</sup>.

En suma, por medio de la política de cooperación al desarrollo la Unión Europea busca favorecer el desarrollo socio-económico de los países latinoamericanos y organizar el conjunto de sus relaciones con la región. Las motivaciones e intereses de esta política van, entonces, más allá de las filantrópicas preocupaciones europeas por el desarrollo latinoamericano. Es decir que

<sup>25</sup> M. Laurent, "La cooperación externa de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga", *Colombia Internacional*, N° 37, Bogotá, CEI-Uriandes, 1997.

<sup>26</sup> OCDE, *Rapport du CAD*, París, OCDE, 1996 p. 46.

esta política, como política comunitaria debe satisfacer tanto los intereses económicos, políticos y estratégicos de la UE en la escena internacional como las preocupaciones comunitarias por favorecer el desarrollo de América Latina. La política europea de cooperación en los países latinoamericanos está, entonces, orientada según dos ejes precisos. Por una parte, la consolidación de su *leadership* mundial a través del fortalecimiento de vínculos de cooperación de acuerdo con sus intereses geográficos y económicos (América Central, países andinos, MERCOSUR, Cuba, México, Chile), y por la otra, la evolución de los países latinoamericanos en el contexto internacional. Ciertamente este artículo no se interesó por las perspectivas de las relaciones eurolatinoamericanas, pero con lo descrito aquí es posible presumir su sentido.



---

## El Mar Caspio: ¿cuna de la prosperidad del futuro o de los conflictos del siglo XXI?

---

**Investigadora:**  
**María Teresa Aya Smitmans**  
 Profesora de la Facultad de Finanzas,  
 Gobierno y Relaciones Internacionales  
 de la Universidad Externado de Colombia

### INTRODUCCIÓN

La cuenca del Mar Caspio es el epicentro de un conflicto potencial entre los países ribereños debido no sólo a los recursos energéticos que hay en el lecho del mar sino también a los problemas heredados de la disolución de la Unión Soviética. Los países aledaños al Mar Caspio son: Irán, Turkmenistán, Kazakistán, Rusia y Azerbaiyán. Estos países, nuevos en el sistema internacional, con excepción de Rusia e Irán, y todos interesados en la explotación de sus hidrocarburos, tienen todavía un sistema político inestable que puede verse afectado no solo por problemas internos como en el caso de Azerbaiyán sino también por problemas externos como en el caso de Irán con Estados Unidos. Además, y debido tanto a la importante inversión extranjera en la región como a su ubicación geográfica, países tales como Estados Unidos, China, Turquía, Georgia, Armenia, Bulgaria, Grecia y Afganistán también se verían implicados en el evento de un conflicto bélico en la zona.

El Mar Caspio tiene una extensión aproximada de 371.000 kilómetros cuadrados, cuenta con seis cuencas petroleras en su plataforma, y es el mar interior más grande del planeta. Es también el punto más bajo de Europa, ubicado a veintiocho metros bajo el nivel del mar. Para muchos, el Mar Caspio, más que un mar, se puede considerar como un lago<sup>1</sup>. Este hecho

---

<sup>1</sup> Todavía está por definirse si el Mar Caspio es en realidad un mar y por lo tanto regido por la Convención de Normas Marítimas de 1982 o si es un lago, y por lo tanto se encuentra excluido de las normas del derecho marítimo en cuanto a soberanía y explotación. Los rusos lo consideran un lago, los iraníes mantienen una posición más reservada pero tampoco se animan a ver el Mar Caspio como mar, Kazakistán y Turkmenistán se oponen a la posición rusa y argumentan que la situación legal del Mar Caspio debe ser determinada por consenso entre los cinco países ribereños, si bien Turkmenistán no tiene ningún afán por definir la situación legal del Caspio, y Azerbaiyán cree que cada país que bordea el Mar Caspio tiene soberanía sobre sus costas, de acuerdo con el derecho internacional.



dificulta la determinación de las normas que se deben seguir para la explotación tanto de las reservas petroleras y de gas, como también del esturión<sup>2</sup>.

Las reservas petroleras del Mar Caspio se calculan en ciento ochenta billones de barriles<sup>3</sup>, y las de gas natural en seiscientos trillones de pies cúbicos. Estas cifras cubren un gran porcentaje de la oferta energética mundial de los próximos treinta a cuarenta años, hecho que convierte al Mar Caspio en una zona estratégica para la economía mundial. Sin embargo, ha surgido, entre los cinco países ribereños un gran número de problemas, tanto internos como externos, que dificultan la explotación de estos recursos.

Los problemas que aquejan a estos Estados son, en su mayoría, una consecuencia de la desaparición de la Unión Soviética. Azerbaiyán así como Kazakistán y Turkmenistán son nuevos en el sistema internacional. Por lo tanto, no tienen experiencia en el manejo económico del Estado. Esto queda en evidencia en asuntos tales como la reglamentación de la inversión extranjera y las privatizaciones. Cuando formaban parte de la Unión Soviética dependían en su totalidad de Moscú para todo lo relacionado con su desarrollo económico. La producción era controlada directamente por el gobierno central, y todos los recursos se consideraban propiedad del Estado soviético.

Asimismo, en el plano político dependían de la ex Unión Soviética. Los líderes que controlaban estas zonas eran de nacionalidad rusa y ejercían su autoridad de manera hegemónica y totalitaria. Es así como la herencia política de la ex Unión Soviética lleva a estos nuevos Estados a formar, en primera instancia, gobiernos que pueden considerarse políticamente autocráticos y donde las instituciones políticas se miran con recelo.

Tanto Azerbaiyán como Turkmenistán y Kazakistán están estrenando recursos propios. Por tanto, muchos de los nuevos gobiernos ven en el interés de otros países por sus hidrocarburos como una intromisión en sus asuntos internos. Este hecho se nota principalmente, en los procesos de privatización de empresas estatales. No obstante, estas privatizaciones son necesarias para el desarrollo económico de la región y para una explotación exitosa de los recursos energéticos de la zona.

<sup>2</sup> Los esturiones belugas, stellate y rusos del Mar Caspio producen 90% del caviar mundial, de acuerdo con la National Geographic, Internet: <http://www.nationalgeographic.com>

<sup>3</sup> Esta cifra está actualizada a febrero de 1998 y cambia constantemente según los nuevos hallazgos. Se ha llegado a afirmar que las reservas petroleras de sólo Azerbaiyán superan los doscientos billones de barriles. Tomado de Internet: <http://www.ciss.ca/f/tsh20.htm>

El término billones en este trabajo corresponde a la acepción anglosajona que equivale a mil millones.

RESERVAS PETROLERAS EN EL MAR CASPIO<sup>4</sup>

	Reservas de petróleo aseguradas	Posibles reservas de petróleo	Posibles reservas petroleras
Azerbaiyán	3.6-12.5 BBL	27 BBL	31-40 BBL
Irán	0.1 BBL	12 BBL	12 BBL
Kazakistán	10.0-17.6 BBL	85 BBL	95-103 BBL
Rusia	0.3 BBL	5 BBL	5 BBL
Turkmenistán	1.7 BBL	32 BBL	34 BBL
Total	16.0-32.2 BBL	162 BBL	179-194 BBL

BBL= billones de barriles

RESERVAS DE GAS EN EL MAR CASPIO<sup>5</sup>

	Reservas aseguradas de gas	Reservas posibles de gas	Total reservas de gas
Azerbaiyán	11 Tcf	35 Tcf	46 Tcf
Irán	0 Tcf	11 Tcf	11 Tcf
Kazakistán	53-83 Tcf	88 Tcf	141-171 Tcf
Rusia	N/A	N/A	N/A
Turkmenistán	98-155 Tcf	139 Tcf	257-314 Tcf
Uzbekistán	74-88 Tcf	35 Tcf	109-123 Tcf
Total	236-337 Tcf	328 Tcf	564-665 Tcf

Tcf= trillones de pies cúbicos

## I. AZERBAIYÁN

Como es sabido, al disolverse la Unión Soviética a principios de los años noventa surgieron, dentro de su antiguo territorio, varios Estados. Entre estos se encuentran Azerbaiyán, Turkmenistán y Kazakistán. Azerbaiyán, cuya capital es Baku, nace como Estado en 1991 e ingresa a las Naciones Unidas en 1992. Su organización política es democrática, por representación más no por participación, con institución presidencial y cuerpo legislativo (Milli Majlin) elegidos por votación popular.

<sup>4</sup> Tomado de Internet: [www.eia.doe.gov/emeu/bacs/caspgraph.html#TAB4](http://www.eia.doe.gov/emeu/bacs/caspgraph.html#TAB4) - actualizado a 1998.

<sup>5</sup> Tomado de Internet: [www.eia.doe.gov/emeu/bacs/caspgraph.html#TAB4](http://www.eia.doe.gov/emeu/bacs/caspgraph.html#TAB4) actualizado a 1998.



Culturalmente, Azerbaiyán es de tradición shiita musulmana. Geográficamente, forma parte de la zona del Trascáucaso junto con Armenia y Georgia, y su territorio incluye las provincias autónomas de Nagorno-Karabakh o alto Nagorno y Naxçıvan. No obstante, desde el momento mismo de su surgimiento como nación independiente su unidad nacional se ha visto amenazada por cuanto en la provincia de Nagorno-Karabakh, donde la población es predominantemente ortodoxa católica y de origen armenio, se ha hecho fuerte un importante movimiento que cortó los lazos con Baku. Además, el gobierno azerí ha debido enfrentar otros varios problemas étnicos con comunidades de origen lezgin, kurdo y talish.

Tradicionalmente, el petróleo ha sido la base de la economía de Azerbaiyán. Ha constituido un factor importante no sólo como recurso energético propio, sino también como materia prima de sus más importantes procesos industriales<sup>6</sup>. Se distinguen las manufacturas de acero, químicos y textiles. También dispone de yacimientos de cobre y aluminio. No obstante, a raíz del conflicto de Nagorno-Karabakh y la guerra que le ha tocado financiar al gobierno de Baku, los índices de productividad han disminuido en más de 50% desde 1991.

Además, con ocasión del conflicto de Rusia con Chechenia, aquella cerró o impuso restricciones de uso a las rutas comerciales utilizadas por los azeríes, afectando gravemente la economía del país. Este hecho llevó a los azeríes a buscar socios comerciales distintos a Rusia, particularmente Irán y Turquía. Azerbaiyán, el cual ya es miembro de la Organización Mundial del Comercio, ha fortalecido también sus vínculos comerciales con Estados Unidos, la Unión Europea, China y Pakistán.

Este país, reconocido como el más antiguo productor de petróleo que se tenga conocimiento en el planeta, que durante la Segunda Guerra Mundial alcanzó una producción de 500.000 barriles por día, en 1992 producía 222.000 barriles al día. Cifra que ha seguido cayendo desde su independencia de la ex Unión Soviética, por la falta de fondos suficientes para impulsar la explotación.

Como respuesta a ese proceso, en los últimos años el gobierno de Baku ha firmado un gran número de acuerdos para explorar y explotar su petróleo por medio de operaciones conjuntas con inversionistas extranjeros. Todo ello, en el entendido que entre más firmas extranjeras tengan intereses económicos en Azerbaiyán, más grande será el interés internacional por la estabilidad de la zona.

Es importante tener en cuenta que para que Azerbaiyán pueda comercializar sus recursos energéticos se hace indispensable la construcción de oleoductos que ofrezcan una salida al mar. La dificultad radica en los problemas de tránsito por los países vecinos y, particularmente,

<sup>6</sup> En 1991, los procesos industriales -plásticos- representaban 54.2% de la economía nacional. Tomado de Encarta 1996.

las diferencias con el gobierno ruso respecto de la ruta que debe seguir el oleoducto. Para los azeríes una alternativa es salir al Mediterráneo vía Georgia y Turquía. Esta es la ruta que ellos y sus socios internacionales, con excepción de Rusia, prefieren. Sin embargo, debido al conflicto de Nagorno-Karabakh el proyecto no ha podido materializarse. En el entretanto, Azerbaiyán ha tenido que utilizar el oleoducto que sale de Baku y cruza por Rusia y Chechenia para llegar al Mar Negro.

## II. TURKMENISTÁN

Este desértico país del Asia Central nace como Estado al igual que Azerbaiyán en 1991 e ingresa a las Naciones Unidas a partir de 1992. Sin embargo, Turkmenistán no enfrenta problemas étnicos importantes dentro de su territorio. Esto se debe a que el gobierno de Turkmenistán, con sede en Ashgabat, ha tomado una posición muy benévola con respecto a las minorías azeríes, armenias y usbekas. Esta situación resulta aparentemente irónica si se considera que, constitucionalmente, el presidente de Turkmenistán, elegido para un periodo de cinco años, tiene el poder de disolver el parlamento, o Khalk Maslakhaty, cuando quiera<sup>7</sup>; que las libertades políticas son muy restringidas; y que la libertad de prensa nunca se incluyó en la Constitución de 1992.

A pesar de su desértica geografía, la agricultura es uno de los sectores más importantes de la economía de Turkmenistán. Su producto más importante es el algodón con el que además fabrican diversos textiles y se tejen las alfombras turkmenistaníes que constituyen, junto con el gas natural, sus principales productos de exportación.

La exportación de gas natural representa 60% de los ingresos de Turkmenistán. No obstante, han sido múltiples los problemas comerciales del país con sus vecinos que son sus compradores naturales. Por ejemplo, frente a la decisión de Turkmenistán de comercializar el gas con precios internacionales de mercado, Ucrania cerró sus vías a los transportadores de gas y Ashgabat reaccionó con una cesación de pagos que afectó la balanza comercial entre ambas naciones, perjudicando gravemente la economía turkmenistaní durante los últimos años.

En cuanto a su política de hidrocarburos, Turkmenistán, al igual que Azerbaiyán, ha recurrido a la inversión extranjera para financiar la exploración y explotación de petróleo y de gas natural. A diferencia de sus vecinos del Mar Caspio, la economía de Turkmenistán depende en gran parte de la explotación y comercialización del gas natural y, por consiguiente, los gasoductos son tan importantes para Turkmenistán, como los oleoductos para Azerbaiyán.

<sup>7</sup> El actual presidente de Turkmenistán, Saparmatrad Niyazov, es considerado por sus coetáneos como el padre de los turkmenistaníes y goza de gran respeto, lo que le ha permitido generar un sentimiento importante de unidad nacional.



De ahí que el más trascendental e importante proyecto de desarrollo para el gobierno en Ashgabat sea la construcción de un gasoducto por el territorio chino con salida al mar frente al Japón, país que depende de los demás para su abastecimiento energético.

El significado comercial y económico de este gasoducto para Turkmenistán y Kazakistán daría a China un papel determinante en la región como alternativa a la dependencia tradicional de estas economías respecto de Rusia. De igual manera, permite intuir un interés especial del estado chino en la problemática regional del Mar Caspio.

### III. KAZAKISTÁN

Kazakistán, cuya capital es Akmola<sup>8</sup>, también nació en 1991. Es el único país aledaño al Mar Caspio en donde la única agrupación étnica reconocida por el Estado, los kazaks, constituye una minoría frente a los demás grupos. Cabe anotar que, aunque son minoría, los kazaks son el grupo étnico más grande del país con 43.2%. Le siguen los rusos con 36.5% y luego los usbekis.

A la fecha no existen confrontaciones étnicas abiertas pero los expertos en la geopolítica regional reconocen fuertes tensiones entre los kazaks y los rusos. Se afirma que entre estos últimos ya existen tendencias políticas organizadas para promover una eventual separación de Kazakistán para integrarse al territorio Ruso. También existe cierto temor en Akmola por la influencia que pueda ejercer China, país vecino con marcados intereses de hegemonía regional<sup>9</sup>.

Siguiendo una de las premisas básicas de las relaciones internacionales en el sentido que, *el enemigo de mi enemigo es mi amigo*, un gran porcentaje de kazaks ha empezado a apoyar la política de China en la región, en un esfuerzo por mostrar a los rusos en Kazakistán que Rusia no es el único país importante para las repúblicas de Asia Central. De este hecho se desprende un factor de tensión que, según los expertos, debe ser tenido en cuenta en la realidad de política interna del país en el mediano y largo plazos.

Kazakistán se rige por una Constitución que data de 1993 conforme a la cual, además de un Presidente elegido popularmente, existe la institución de Primer Ministro, nombrado por aquél. Su cuerpo legislativo, los Kenges Supremos, también es elegido por votación popular.

<sup>8</sup>El presidente de Kazakistán Nursultan Nazarbayev, cambió la capital de su país, tradicionalmente era Akmola, al este del Kazakistán, en un esfuerzo por alejarse de China, a la que considera un vecino grande y poderoso, con ambiciones regionales, y de quien es mejor cuidarse.

<sup>9</sup>Valery V. Tsepkala. "The remaking of Eurasia", *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 2, marzo-abril 1998, p. 110.

Como anécdota llamativa de la política exterior de Kazakistán en su breve existencia como nación independiente vale la pena mencionar que el país ratificó el Tratado de No Proliferación Nuclear y devolvió a Rusia su arsenal nuclear.

En cuanto a su economía, Kazakistán es un país cuya industria se desarrolló a pasos agigantados durante la ocupación soviética. La minería es un aspecto importante de la economía kazakistana. En su territorio hay grandes depósitos de cromo, tungsteno, cobre, plomo y zinc. Kazakistán también produce cantidades importantes de trigo. Sin embargo, y al igual que Azerbaiyán y Turkmenistán, la economía kazakistana depende hoy en día de la explotación y mercadeo de sus hidrocarburos.

Uno de los pozos petroleros más importantes del Mar Caspio se encuentra en Kazakistán. Se trata del yacimiento de Tengiz para el que se estima un potencial de 6 a 5.000.000.000 de barriles de petróleo. Debido a su escasez de recursos propios para la explotación del Tengiz, Kazakistán ha recurrido, al igual que sus vecinos, a la inversión extranjera. En especial, el gobierno de Akmola ha negociado con Estados Unidos la explotación conjunta del pozo y ha negociado con el consorcio internacional del Mar Caspio, cuyo principal accionista es el Estado Ruso, el mercadeo de esta operación conjunta<sup>10</sup>.

De igual modo, el presidente Nazarbayev ha negociado con China, la otra gran potencia regional, un importante porcentaje de la producción petrolera del país, al punto que en breve se estaría iniciando la construcción de un oleoducto entre Tengiz y el territorio chino.

### IV. IRÁN

Irán es el segundo productor de petróleo en la OPEP. Se calcula que su producción anual equivale a 5% de la producción mundial y sus reservas totales se estiman en 9% de las reservas mundiales de petróleo y en 15% de las reservas mundiales de gas natural. Por tanto, la situación de Irán es de especial importancia para sus países vecinos y, también, para quienes están interesados en invertir o controlar esos recursos.

Este es el caso de Estados Unidos y Rusia. El primero no tiene las mejores relaciones con el gobierno en Teherán debido al antiamericanismo propagado por el régimen musulmán shiita que gobierna a Irán. Por esta razón, Estados Unidos decidió en 1995 prohibir a las compañías

<sup>10</sup>El consorcio del Mar Caspio está compuesto por: Rusia con 24%, Kazakistán con 19%, Ommat con 7%, Chevron (EE. UU.) con 15%, Lukoil (Rusia) con 12.5%, Mobil (EE. UU.) con 7.5%, Rosneft con 7.5%, Agip con 2%, British Gas (Gran Bretaña) con 2%, KazakhMuratGaz (Kazakistán) con 1.75% y Oryx con 1.75%. Se calcula que por el oleoducto propuesto por este consorcio, transitarán 62.000.000 de toneladas de petróleo al año. Tomado de internet <http://www.geocities.com>



americanas y sus subsidiarias extranjeras, incluidas aquellas interesadas en la explotación del petróleo, hacer negocios con Irán. De igual manera, en 1996 el presidente Clinton firma un decreto que impone sanciones discrecionales a aquellas compañías, no americanas, que inviertan más de 20 millones de dólares en los sectores energéticos de Irán<sup>11</sup>. No obstante, en 1998 Estados Unidos extendió una excepción a esta ley a los países de la Unión Europea que estén interesados en invertir en Irán, a cambio de cooperación en asuntos relacionados con la no proliferación de armas de destrucción masiva.

Respecto de sus vecinos del Mar Caspio, Irán se entiende muy bien con Rusia por cuanto la política rusa de explotación de hidrocarburos en esta zona se asemeja a la política iraní. Ambos creen que debe haber un acuerdo de cooperación como el que existía antes de la disolución de la Unión Soviética. Sin embargo, las nuevas repúblicas del Caspio no comparten este punto de vista. Consideran que se deben crear nuevos acuerdos en donde ellas también obtengan los beneficios económicos que implica ser países ribereños. Irán ha tratado de mantener una posición neutral en los problemas de la zona, si bien se habla de la posible amenaza que podría constituir una alianza entre los rusos y el régimen shiíta musulmán de Irán.

El régimen político de Irán se encuentra bajo el control de los fundamentalistas musulmanes quienes pretenden controlar todos los aspectos de la vida de sus habitantes, no obstante las últimas protestas en Teherán por parte de los estudiantes y jóvenes que reclaman mayor libertad. De igual modo, el gobierno iraní, uno de los mayores productores de petróleo mundial, ejerce una gran influencia sobre las actividades de otros grupos fundamentalistas musulmanes en el mundo. En el peor de los escenarios, Irán podría dar su apoyo a los grupos fundamentalistas en Turquía y, así, podría llegar a controlar las rutas de los oleoductos del Mar Caspio al Mediterráneo, y por ende, el mercado de hidrocarburos del Mar Caspio, dejando a Occidente por fuera.

#### V. RUSIA

Rusia es, por excelencia, la potencia regional de la zona del Mar Caspio. A Moscú le interesa sobremanera restablecer algún tipo de hegemonía sobre las repúblicas independientes, tanto en el Cáucaso como en las zonas aledañas al mar Caspio. La zona sur de Rusia, en la frontera con Georgia y Azerbaiyán, es un área turbulenta que se encuentra bajo el control de élites locales con muchas ansias de poder, y con gran cantidad de conflictos étnicos, religiosos y políticos que pueden estallar en cualquier momento<sup>12</sup>. Entre ellos, por ejemplo, el conflicto de

<sup>11</sup> Este hecho le significó a la compañía americana *Coverex* la pérdida de un contrato por 550 millones de dólares, el cual se fue otorgado a Francia y Malasia para la explotación de un nuevo yacimiento petrolero en Irán.

<sup>12</sup> Federación Rusa, Edicto presidencial N° 940, septiembre 14, 1995, "On Approval of the Strategic Policy of the Russian

Chechenia. Por esta razón Rusia ha militarizado su frontera austral y ha instalado un alto número de bases militares. Coincidentalmente, estas bases se encuentran a lo largo de los oleoductos usados para comercializar el petróleo del Mar Caspio. Mientras las declaraciones oficiales rusas insisten en explicar su localización estratégica como un factor orientado a garantizar la seguridad de los oleoductos en beneficio común, otros, como Azerbaiyán, afirman que Rusia está posicionándose para eventualmente tomar el control sobre los oleoductos e imponerse sobre los demás países productores de petróleo. El hecho es que, en opinión de los expertos, este tipo de controversia no es sino el reflejo de una inocultable tensión en la región alimentada por un profundo escepticismo de los países de la zona respecto de Rusia como país amigo.

Con la disolución de la Unión Soviética, Boris Yeltsin se preocupó por establecer una política vecinal que le permitiera intervenir en los conflictos regionales con el fin de mantener libertad de acción en su esfera regional<sup>13</sup>. De esta manera, Yeltsin ha tratado en varias ocasiones de subrayar la importancia para la región de una unión, no sólo política y económica, sino también militar. Para los países del Mar Caspio dicha unión esconde nuevamente el propósito de asegurar el control ruso sobre las reservas energéticas de la región. Es por eso que Estados como Azerbaiyán han dicho que no cooperarán militarmente con Rusia en ningún proyecto regional. Para muchos, las elites políticas de Moscú no han podido superar la ideología expansionista que heredaron, no solo del régimen soviético sino también de los zares.

La profunda y suficientemente probada convicción de que Moscú ha intervenido en los países de la cuenca del Mar Caspio, tanto directa como indirectamente, en defensa de sus propios intereses genera una atmósfera de desconfianza regional creciente. A los rusos se les ve interviniendo de manera directa por la vía comercial en las propuestas de inversión extranjera en estos países, como en el caso de Azerbaiyán. Pero también se les reconoce como patrocinadores indirectos de las comunidades pro-rusas que han querido rebelarse contra los regímenes de los cuales ahora forman parte. Este es el caso en Georgia; de los armenios en Nagorno-Karabakh y los grupos de origen ruso de Kazakistán.

En síntesis, el comportamiento ruso, al igual que el de Irán, como participantes comerciales en varios de los consorcios que se han constituido para la explotación de la riqueza petrolera del Mar Caspio, genera las mismas reservas e inquietudes entre sus vecinos. A ambos se les identifica como participantes o promotores de muchos de los conflictos que se dan en la región.

Federation Toward CIS Member States", FBIS-SOV-95-184, p. 19, tomado de *The New Great Game: Oil Politics in the Caucasus and Central Asia*, por Ariel Cohen, Ph.D. Tomado de internet: <http://heritage.org/library/categories/forpol/bg1065.html>

<sup>13</sup> Iar Bremner y Anthony Richter, "The Perils of Sustainable Empire", *Transition*, marzo 15, 1995, p. 14. Tomado de: *The New Great Game: Oil Politics in the Caucasus and Central Asia*, por Ariel Cohen, Ph.D. Tomado de internet: <http://heritage.org/library/categories/forpol/bg1065.html>



Por lo tanto, la lectura que en la región se da al comportamiento errático del gobierno ruso se resume en la convicción que tras él existe un esfuerzo encaminado a desestabilizar la región. De esta forma, se facilita, en un futuro, su control sobre los recursos energéticos del Mar Caspio, argumentando que son los únicos que pueden mantener la paz en esta área.

## VII. CONFLICTOS REGIONALES

La cuenca del Mar Caspio se encuentra expuesta no sólo a los problemas internos que puedan tener los países ribereños sino, también, al efecto dominó de los conflictos en los países aledaños. Tal vez, el conflicto regional más importante es el de Nagorno-Karabakh, o alto Nagorno. Esta es una región de población armenia que se encuentra en territorio azerí. Los habitantes de Nagorno, acostumbrados a su autonomía desde la época soviética, reclaman su independencia de Azerbaiyán, argumentando que ellos no tenían por qué ser incluidos dentro del territorio de esta nueva república. Es así como en 1992 estalla la guerra entre los habitantes del alto Nagorno y el Estado de Azerbaiyán. Cabe anotar que si bien los armenios de Nagorno pedían su anexión a Armenia o su total independencia, Armenia nunca los aceptó como parte de su territorio y, al igual que Azerbaiyán, tampoco reconoció la república independiente proclamada por los revolucionarios armenios.

El gobierno azerí ha sufrido enormes costos no sólo políticos sino también económicos a raíz del conflicto. El número de desplazados internos se calcula en un millón y los costos de la guerra han hecho que los indicadores económicos de Azerbaiyán disminuyan en más de 50% desde el comienzo del conflicto. Por su parte, Rusia ha apoyado tanto a los armenios como a los azeríes según sus intereses del momento. Por esta razón se le acusa de no tener una posición clara frente al problema del alto Nagorno y, aún más, de *echarle leña al fuego* en los momentos en que le ha convenido la existencia del conflicto en esa zona. Esto, por ejemplo, con el fin de asustar a los potenciales inversionistas extranjeros en Azerbaiyán y así tratar de controlar la producción petrolera de la ex república soviética. Sin embargo, esa política rusa fracasó.

Cabe anotar que el alto Nagorno está situado en lo que sería una ruta potencial de salida al mar del petróleo de Azerbaiyán: el oleoducto Baku-Ceyhan. La solución al conflicto del alto Nagorno está hoy en las manos del grupo de Minsk compuesto por Rusia, Estados Unidos, Suecia e Italia. Sin embargo, todavía no se ha llegado a ningún acuerdo satisfactorio para ambas partes. En este caso se puede argumentar que los intereses económicos de Rusia se han interpuesto a una solución pacífica del conflicto.

De igual manera se puede decir que los intereses económicos de Rusia fueron un factor importante durante la guerra de Chechenia. Es así como uno de los principales objetivos de la invasión rusa a esta república independiente en 1994 fue el de asegurar el control del oleoducto que va de Baku a Novorossiysk, puerto ruso sobre el mar Negro. Se argumenta que Rusia

intervino en Chechenia debido a que entre 1991 y 1994, los años de independencia de Chechenia, el presidente de la reciente república, con la ayuda de oficiales corruptos en el gobierno de Moscú, se apropió de licencias de exportación de petróleo falsas y traficaron cientos de millones de dólares en petróleo robados del oleoducto. Rusia consideró que estaba perdiendo control sobre el petróleo que transitaba por Chechenia e intervino. Chechenia aprovecha para declarar su independencia de Rusia. Cabe anotar que en Grozny, capital de Chechenia, existe una refinería con capacidad para procesar hasta 12 millones de toneladas de petróleo al año, la cual estaba en poder de los rebeldes chechenos y tenía gran importancia para los rusos.

Durante el conflicto Chechenia contó con el apoyo de elementos musulmanes radicales en el Medio Oriente y Asia Central. De esta forma, se sumó el componente religioso al conflicto y lo volvió aún más complejo. Estos musulmanes son los mismos que en agosto de 1999 entraron a Daguestán, en territorio ruso, y emprendieron en esta provincia una cruzada separatista.

Daguestán es una república rusa que forma parte de la Confederación Rusa. Tiene dos millones de habitantes divididos en treinta y seis etnias distintas, en una extensión de 50.000 kilómetros cuadrados<sup>14</sup>. La multiétnicidad de Daguestán hace de este territorio un barril de pólvora que puede estallar en cualquier momento, como efectivamente sucedió en agosto de 1999.

Rusia, a su vez, reaccionó rápidamente enviando tropas a Daguestán, pues la zona tiene una gran importancia geoestratégica. Esta pequeña república tiene en su territorio uno de los puertos rusos más importantes sobre el Mar Caspio. Adicionalmente, Daguestán es paso obligado del oleoducto ruso al occidente. Finalmente, es conveniente tener en cuenta que en el caso, muy improbable, de una victoria de las fuerzas separatistas en Daguestán, pasaría a ser el sexto Estado ribereño del Mar Caspio. Por lo tanto, entraría a participar de manera independiente en las negociaciones sobre los derechos de explotación de los hidrocarburos del Caspio, a la vez que le restaría regalías petroleras a Rusia.

Otro conflicto regional que también tiene un efecto sobre las posibles rutas de exportación del petróleo es el que está ocurriendo en la república independiente de Georgia. Su territorio es el paso obligado del oleoducto propuesto por Azerbaiyán y Kazakistán para salir al Mediterráneo vía Turquía. El actual oleoducto pasa por Rusia, que obtiene regalías de estas exportaciones de petróleo. En consecuencia, no le conviene la construcción del nuevo oleoducto propuesto por Azerbaiyán. Es así como Rusia se involucra en el conflicto en Georgia, apoyando a los grupos separatistas Abkhazianos. Esto lo hace con el fin de prolongar el conflicto y así posponer, preferiblemente de manera indefinida, la construcción del nuevo oleoducto.

<sup>14</sup> Cabe anotar que con la disolución de la Unión Soviética y el consecuente vado de poder que se genera viene el auge de los nacionalismos y movimientos separatistas como el de Chechenia y posiblemente el de Daguestán.



La construcción de diferentes gasoductos también se ha visto afectada por los conflictos en la zona aledaña al mar Caspio. Entre estos, el más importante es el conflicto en Afganistán a raíz de la llegada al poder de los Talibanes<sup>15</sup> y la continua guerra civil en aquellas provincias donde todavía no se han tomado el poder. Con el cambio de régimen, Afganistán entró a formar parte de los países ortodoxos musulmanes. En 1998 es acusado de albergar al líder terrorista Osama Bin-Laden, enemigo acérrimo de Occidente y a quien se le acusa de haber bombardeado las embajadas de Estados Unidos en Tanzania y Kenia. Afganistán se convierte entonces en un Estado paria más.

Desde el punto de vista energético, Afganistán se encuentra en una posición geográfica estratégica. Es el paso obligado del gas y petróleo del Mar Caspio hacia la Península Árabe y Pakistán<sup>16</sup>. El gasoducto propuesto para la región transportaría el gas natural desde Turkmenistán hasta Pakistán. Una vez en Pakistán, el gasoducto se conectaría a la red de gasoductos de este país para lograr no sólo un acceso al Mar Arábigo sino también una mayor distribución a lo largo de la Península India. Sin embargo, la construcción de este oleoducto se ha visto afectada por el conflicto interno en Afganistán, motivo por el cual varios de los inversionistas del proyecto se han retirado, paralizando así la construcción del gasoducto<sup>17</sup>.

#### VIII. OTROS ACTORES

Así como Pakistán tiene interés en la zona del Mar Caspio, también lo tienen Turquía y China como posibles países que atravesarían los gasoductos y oleoductos del Mar Caspio. La ruta hacia el occidente que seguirían los hidrocarburos del Caspio sería la ruta que parte de Baku y llega al Mediterráneo. ¿Por dónde llega al Mediterráneo? Ese es el problema que hay que resolver. Esta ruta se la están disputando entre Turquía, Rusia e Irán. Turquía está presionando por la construcción del oleoducto que transportaría petróleo desde Azerbaiyán, a través de Georgia, y luego llegaría al puerto de Ceyhan. La ruta rusa utilizaría el oleoducto que va de Baku a Novorossiysk, y luego saldría por Bulgaria y Grecia para así llegar al Mediterráneo. Irán propone sacar el petróleo por su territorio y luego transportarlo a Turquía o Siria. Los turcos argumentan que la ruta Baku-Ceyhan es tanto la más competitiva económicamente como la más eficiente en materia de tiempo. Cabe anotar que el gobierno turco cuenta con el

<sup>15</sup> Se calcula que en diciembre de 1998 los Talibanes controlaban 97% de Afganistán. Los Talibanes son un movimiento religioso de denominación musulmana ortodoxa. Desde su llegada al poder han impuesto, en las zonas bajo su control, un estricto régimen musulmán.

<sup>16</sup> La salida del petróleo y gas del Mar Caspio hacia la Península Árabe sería importante debido a que en esta zona se encuentra la mayor cantidad de refinadoras y tanqueros de petróleo del mundo.

<sup>17</sup> Cabe anotar que el conflicto entre Pakistán e India, a mediados de 1999, también ha tenido efectos sobre la construcción del gasoducto. Algunas compañías han expresado su preocupación alrededor de un posible ataque nuclear a Pakistán por parte de India.

apoyo de Estados Unidos para la construcción de este oleoducto<sup>18</sup>. No hay que olvidar que Turquía es miembro de la OTAN.

En marzo de 1998, los ministros de Relaciones Exteriores del Cáucaso y Asia Central, incluidos los de Azerbaiyán, Georgia, Kazakistán y Turkmenistán, firmaron un acuerdo para construir el oleoducto que atraviesa Georgia y Turquía para abrir los mercados occidentales a los recursos del Mar Caspio y generar inversión en estos países. Los ministros de asuntos regionales también avalaron, en 1998, un proyecto mediante el cual se transportaría gas desde Turkmenistán y Kazakistán hasta Turquía. Estos hechos denotan la importancia de Turquía en la prosperidad de la región del Mar Caspio. Es por esto que hechos como los choques entre militares turcos y facciones musulmanas ortodoxas presentan riesgos de seguridad que pueden afectar las inversiones en la zona.

En lo que respecta a China, adquirió 60% de los derechos de explotación de la firma kazakí de petróleo Aktobemunaigaz. Los chinos invirtieron 40 millones de dólares para participar en la exploración petrolera de la zona, y su comercialización. Para los chinos, debido a su posicionamiento como potencia regional y a sus aspiraciones de potencia mundial, es muy importante mantener su presencia en la zona. Esto es sobre todo cierto en el caso de Kazakistán, país que ellos consideran pertenece a su esfera de influencia y no a la rusa.

Otro país que quiere controlar y tener acceso a los recursos energéticos del Mar Caspio es Estados Unidos que todavía ve en Rusia un enemigo potencial. Por tanto, la zona del Mar Caspio es importante no sólo por razones económicas sino también políticas y geoestratégicas. Estados Unidos tiene intereses comerciales importantes en Azerbaiyán y demás países de la zona. Estos incluyen proyectos de inversiones conjuntas tanto para la exploración como la explotación y comercialización del petróleo y préstamos que, a través del Banco Mundial, ha financiado para la transición a la democracia en la zona.

Estos préstamos se ven comprometidos cuando los conflictos internos amenazan la estabilidad de la región. En el caso de Chechenia, la guerra le ha costado a Rusia seis billones de dólares, una cifra igual a lo que suman los préstamos tanto del Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial a esa nación. Esto genera preocupación en la comunidad financiera internacional, pues existe la duda sobre la capacidad de Rusia para pagar los préstamos<sup>19</sup>.

Asimismo, los recursos energéticos del Mar Caspio constituyen un punto central para el desarrollo económico del siglo XXI. En caso de un conflicto en el Medio Oriente, inestable de

<sup>18</sup> En 1998, el Secretario de Energía de los Estados Unidos caracterizó el oleoducto propuesto por Turquía como "óptimo" para los intereses de los Estados Unidos. Citado en internet: <http://www.eiadee.gov/emeu/cas/turkey.html>

<sup>19</sup> Tomado de internet: <http://herfare.org/library/categories/ocpol/bg1065.html>



por sí con actores como Iraq, el Mar Caspio se convertiría en la zona con mayor capacidad de producción petrolera para la primera mitad del siglo XXI. Es así como el profesor Ariel Cohen, de la Fundación Heritage, propone cinco posiciones que debería adoptar Estados Unidos en la región del Caspio para evitar un conflicto a mediano plazo<sup>20</sup>:

- Preservar la independencia política y la viabilidad económica de los nuevos Estados en la región. Esto con el fin de prevenir una excesiva influencia de Rusia en la zona, lo que pondría en peligro la estabilidad política de las nuevas repúblicas.
- Asegurarse de que Rusia sea un socio equitativo y no dominante en cuanto a la explotación de los recursos petroleros de la zona. Este hecho garantizaría el desarrollo económico de la región.
- Trabajar, junto con la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), y por medio de los canales bilaterales de cooperación, para disminuir los conflictos étnicos en el Cáucaso. Esto comprometería a las naciones interesadas en el desarrollo económico de la región en la seguridad de la misma.
- Reforzar la importancia de las sociedades musulmanas seculares frente a las más ortodoxas, en especial en Turquía. De esta forma se pueden evitar futuros conflictos religiosos en la zona, además de prevenir una alianza entre ortodoxos del Medio Oriente con ortodoxos turcos y caspios, lo cual desestabilizaría la región.

Estados Unidos tiene un papel principal en la estabilidad de la región del Mar Caspio. Es por eso que su Presidente debe tener también en cuenta los factores políticos y humanitarios de la zona y no sólo los que generen ganancias económicas. A la larga, todos estos hechos tienen que ver con el bienestar económico tanto de la región como del mundo durante la primera mitad del siglo XXI.

#### IX. CONCLUSIONES

La contienda por los recursos energéticos del Mar Caspio es una contienda multifacética<sup>21</sup> que incluye elementos políticos y económicos, y que afectan tanto los intereses de los países ribereños del Mar Caspio como también los intereses de los países con inversiones en la zona o con intereses políticos en la región. En el caso de los países aledaños, los intereses que predominan en su política frente al Mar Caspio son los intereses económicos. Estos son países cuya supervivencia económica, y por ende su supervivencia como naciones independientes

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

en el siglo XXI, depende en un cien por ciento de una explotación adecuada de sus recursos energéticos. Sin embargo, cabe anotar que debido a la naturaleza política de las repúblicas del Mar Caspio (con gobiernos considerados por muchos autocráticos; con pocas libertades económicas y políticas; sin políticas fiscales estables y con grandes burocracias), los grandes proyectos para el desarrollo de esta región se encuentran aún en su etapa inicial y su futuro es, en muchos casos, incierto.

De igual modo, a raíz de las expectativas de crecimiento generadas por los descubrimientos de hidrocarburos en el Mar Caspio y las fallas estructurales de desarrollo en estos países, muchos temen que los Estados caspios caigan en la ilusión de las riquezas inmediatas que generaría el petróleo, sin tomar medidas que aseguren una estabilidad económica a largo plazo<sup>22</sup>. No obstante, si estas naciones sobreviven económicamente se asegurará no sólo un equilibrio comercial entre Occidente y Oriente, que puede llegar a ser un factor importante en caso de un conflicto en el Medio Oriente, sino que también se asegurará un precio más competitivo del petróleo a nivel mundial.

Asimismo, se puede argumentar que si bien los Estados caspios están sentados encima de una bomba separatista a punto de explotar, los conflictos que amenazan la estabilidad de la región no se deben única y exclusivamente a factores internos tales como diferencias religiosas y étnicas sino que en muchos casos son promovidos por agentes externos que quieren desestabilizar la zona del mar Caspio. Este es el caso de Rusia en Chechenia y el Alto Nagorno. Por esta razón, los países occidentales deben estar alerta ante la posibilidad de una Rusia expansionista y con ímpetu de potencia que obstaculice el pleno desarrollo de las inversiones de la zona, en un esfuerzo por mantener su hegemonía sobre las ex repúblicas soviéticas.

Este esfuerzo ruso por no perder los recursos económicos con los que contaba antes de la caída del Muro de Berlín es uno de los factores pivotaes que amenaza la estabilidad de la región. Si Rusia percibe los descubrimientos de petróleo en la cuenca del Mar Caspio como una oportunidad económica de desarrollo, el siglo XXI podrá ver estabilidad en la zona y precios comercialmente competitivos de petróleo. Si Rusia percibe estos descubrimientos como una oportunidad más para afianzar su poder político en la zona, los conflictos no se harán esperar.

Finalmente, y al igual que a principios de siglo cuando las aspiraciones geopolíticas del imperio británico entraron en conflicto con aquellas del imperio ruso en la zona del Cáucaso, la

<sup>22</sup> Este hecho lo llaman el síndrome de CREEP 74-79 cuando los precios del petróleo se dispararon y países como Venezuela y otros vivieron una bonanza económica sin contemplar los efectos de crisis a largo plazo tales como problemas de deuda externa e inflación desmesurada. Ver Jahangir Amuzegar Jr. "Omic as omen", *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 6, noviembre-diciembre de 1998.



contienda hoy entre los intereses de Rusia en la zona del Mar Caspio y los occidentales pueden causar también una desestabilización de la región. Esto puede llevar, en esta era de globalización, a una desestabilización global. Vale la pena recordar el caso de Kosovo en donde quedó claro que los intereses de Rusia no coinciden, y posiblemente no coincidirán por lo menos en un futuro cercano, con los intereses de Occidente.

El mundo necesita los recursos del Mar Caspio para su desarrollo económico en el siglo XXI. Los países del Caspio necesitan explotar sus recursos para sobrevivir en el nuevo milenio. La pregunta es: ¿se podrá llevar a cabo esta explotación de recursos de manera pacífica o será el Caspio el lugar donde se inicien los grandes conflictos del próximo siglo?

#### BIBLIOGRAFÍA

##### Libros

Van Hear, Nicholas, *New Diasporas*, Londres, UCL Press, 1998.

##### Artículos

Amuzegar, Jahangir. "OPEC as Omen", *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 6, noviembre/diciembre 1998.

"Azerbaijan and Caspian Sea Oil development", *The Economist*, 7 de febrero de 1998.

Brill Olcott, Martha. "The Caspian's False Promise", *Foreign Policy*, verano de 1998.

Brzezinski, Zbigniew. "Una Estrategia para Eurasia", *Política Exterior*, Vol. XI, N° 60, noviembre/diciembre 1997.

"Caspian Sea", tomado de internet: <http://www.access.ch/tuerkei/GRUPP/caspian1.htm>

Cohen, Ariel. Ph. D "The New Great Game: Oil Politics in the Caucasus and Central Asia", tomado de internet: <http://heritage.org/library/categories/fcrpol/bg1065.html>

Horton, Scott. "International Law Ownership of the Caspian Seabed", tomado de internet: <http://www.pbw.ru/issue31/4.htm>

Kreil, Eric. "Caspian Graphics", tomado de internet: <http://www.eiaeradocdoe.gov/emeu/caspgrph.html>

Kreil, Eric. "Caspian Sea Region", tomado de internet: <http://www.eiaeradocdoe.gov/emeu/caspian.html>

Kreil, Eric. "Kazakhstan", tomado de internet: <http://www.eiaeradocdoe.gov/emeu/kazak.html>

Kreil, Eric. "Azerbaijan", tomado de internet: <http://www.eiaeradocdoe.gov/emeu/azrbjan.html>

Kreil, Eric. "Turkmenistan", tomado de internet: <http://www.eiadoe.gov/emeu/turkmen.html>

Kreil, Eric. "Russia", tomado de internet: <http://www.eiaeradocdoe.gov/emeu/russia.html>

Kreil, Eric. "Iran", tomado de internet: <http://www.eiaeradocdoe.gov/emeu/iran.html>

LKJ Associates. "Azertjan", tomado de internet: <http://www.lkjassociates.com/azernjan.htm>

"The CISS Factsheet N° 20", tomado de internet: <http://www.ciss.ca/fctsht20>.

Thornhill, John. "Russian PM promises to restore order in Dagestan", *Financial Times*, 11 de agosto de 1999.

Isepkalo, Valery. "The Remaking of Eurasia", *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 2, marzo/abril 1998.

##### Otros

Encarta 96.

<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/971001e.htm>



Centro de Investigaciones  
y Proyeccións Especiales



OASIS 99

ANEXOS

MAR CASPIO



FUENTE: Encarta 96.

AZERBAIYÁN Y ZONA DE NAGORNO – KARABAKH



FUENTE: Encarta 96.

El Mar Caspio: cuna de la prosperidad del futuro o de los conflictos del siglo XXI?

RUTAS ACTUALES Y POTENCIALES PARA LA EXPORTACIÓN  
DE LOS RECURSOS ENERGÉTICOS DEL MAR CASPIO





## CONSORCIOS INTERNACIONALES EN AZERBAIYÁN

1. AIOC, Azerbaijan International Oil Company, 1994, por 30 años.
  - Pozos de Azeri, Cirak y Gunesli con una reserva de 540 millones de toneladas de petróleo.
  - Compañías que participan: BP (Gran Bretaña), AMOCO (EE. UU.), LUKoil (Rusia), SOCAR (Azerbaiyán), UNOCAL (EE. UU.), STATOIL (Noruega), TPAO (Turquía), PENZOIL (EE. UU.), RAMCO (EE. UU.), DELTA (Arabia Saudita).
2. Azerbaijan State Oil Company (SOCAR), 1995, por 25 años.
  - Pozo de Garabag, reservas petroleras de 130 millones de toneladas.
  - Compañías que participan: PENZOIL, LUKoil, SOCAR.
3. Pozo de Sahdenizi 1996, por 30 años con una reserva de 100 millones de toneladas, 400 billones de metros cúbicos de gas natural y 200 millones de reservas de gas presurizadas.
  - Compañías que participan: BP-STATOIL, SOCAR, OPEC (Irán), TOTAL-ELF (Francia), LUKoil, TPAO.
4. Pozo de Danulduzu-Esrefli, 1996, 150 millones de toneladas de petróleo en reservas y 60 billones de metros cúbicos de gas natural.
  - Compañías que participan: AMOCO, UNOCAL, SOCAR, Itochu (Japón), Delta.
5. Pozo de Lenkaran-Talis-Deniz, 1997, 350 millones de barriles de petróleo.
  - Compañías que participan: SOCAR, Deminex (Alemania), TOTAL-ELF (Francia) OPEC, Petrofina (Bélgica).
6. Pozo de Yalama 1997.
  - Compañías que participan: LUKoil, SOCAR.
7. Pozo de Apseron 1997.
  - Compañías que participan: SOCAR, Chevron (EE. UU.), TOTAL.
8. Pozo de Nahcevan 1997.
  - Compañías que participan: Exxon (EE. UU.), SOCAR.
9. Pozo de Oguz 1997.
  - Compañías que participan: Mobil (EE. UU.), SOCAR.

## INDICADORES ECONÓMICOS DE LOS PAÍSES DEL MAR CASPIO:

## IRÁN

PIB 1999: \$28.5 billones  
 Tasa de crecimiento del PIB 1999: -1%  
 Inflación 1999: 14.2%  
 Balanza comercial 1999: \$0.91 billones  
 Socios comerciales: Alemania, Italia, Japón, Francia, Turquía, Estados Unidos, Países Bajos, España  
 Exportaciones 1999: \$15.14 Billones  
 Importaciones 1999: \$12.71 billones  
 Exportaciones de petróleo 1998: \$10.2 billones  
 Deuda externa 1998: \$18.8 billones

## RUSIA

PIB 1997: \$437 billones  
 Tasa de crecimiento 1997: 0.8%  
 Inflación 1997: 11%  
 Deuda externa 1997: \$124 billones  
 Exportaciones fuera de Comunidad de Estados Independientes 1997: \$68.9 billones  
 Importaciones fuera de la Comunidad de Estados Independientes 1997: \$49.4 billones  
 Exportaciones dentro de la Comunidad de Estados Independientes 1997: \$17.8 billones  
 Importaciones dentro de la Comunidad de Estados Independientes 1997: \$17.5 billones  
 Socios comerciales: Europa, América del Norte, Japón, repúblicas ex soviéticas, Cuba  
 Ganancias por petróleo crudo en 1997: \$13.1 billones  
 Ganancias por petróleo refinado en 1997: \$6.8 billones  
 Ganancias por exportaciones de gas natural en 1997: \$10.7 billones

## AZERBAIYÁN

PIB 1997: \$3.9 billones  
 Tasa de crecimiento 1997: 5.8%  
 Inflación 1997: 0.3%  
 Exportaciones 1998: \$547 millones  
 Importaciones 1998: \$990 millones  
 Exportaciones de petróleo 1997: 55.000 barriles por día  
 Socios comerciales: Turquía, Rusia, Irán, Emiratos Árabes, Turkmenistán, Alermania, Ucrania, Georgia, Kazakistán, Gran Bretaña, Estados Unidos.

## TURKMENISTÁN

PIB 1996: \$2.9 billones  
 Tasa de crecimiento 1997: -26% 1998: 2%-5%  
 Inflación 1997: 84%  
 Exportaciones 1998: \$1.0 billones  
 Importaciones 1998: \$1.3 billones  
 Socios comerciales: Rusia, Turquía, Ucrania, Azerbaiyán, Alemania  
 Exportaciones de petróleo 1996: 66.000 barriles por día  
 Exportaciones brutas de gas 1996: 1.14 trillones de pies cúbicos.

## KAZAKISTÁN

PIB 1996: \$22.5 billones  
 Tasa de crecimiento 1998: 1.0%  
 Exportaciones 1998: \$6.300 millones  
 Importaciones 1998: \$7.700 millones  
 Inflación 1997: 11.4%  
 Socios comerciales: Rusia, Ucrania, Uzbekistán, China  
 Exportación de petróleo 1997: 311.000 barriles por día  
 Exportaciones brutas de gas 1997: 0.02 trillones de pies cúbicos.



## El Medio Oriente: del mito al pragmatismo

### Investigadora:

**Tatiana Rincón**

Profesora de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.

### Colaboradores:

**Carolina Chica Builes**

**Emersson Forigua Rojas**

**Jorge Augusto Suárez Velandia**

Estudiantes de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales.

### Agradecimientos:

**Marcos Peckel**

Profesor de Estudio de Área  
del Medio Oriente, Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales.



### INTRODUCCIÓN

El tratamiento de la problemática de Oriente Medio que tradicionalmente se ha manejado en Occidente ha producido un sinnúmero de ideas erróneas y prejuicios en torno a esta región. Más que líderes pasionales, violencia religiosa, regímenes opresores, terrorismo cotidiano, sociedades estáticas y alambros voladoras, el Medio Oriente ha sufrido una serie de transformaciones que han cambiado sustancialmente las reglas del juego. Si bien la idiosincrasia sigue desempeñando un papel fundamental para la comprensión de los fenómenos sociales y políticos, no es el único factor determinante de la dinámica regional.

Durante más de medio siglo el conflicto árabe-israelí ocupó el centro de la atención en el Medio Oriente. Sin embargo, en los últimos años esta disputa ha pasado a un segundo lugar. La firma de acuerdos de paz entre Israel y los palestinos e Israel y algunos de sus vecinos; la pérdida de capacidad de convocatoria del panarabismo y el panislamismo; y el interés de los países de la región en enfrentar sus propios problemas, le han restado importancia al conflicto. Más que el mito de la solidaridad árabe en busca de la destrucción de Israel, hoy por hoy se presentan rivalidades y problemas comunes al interior de estas naciones, haciendo que sus relaciones oscilen entre el acercamiento y la discordia. "Pragmatismo" es tal vez la palabra que mejor define las relaciones intrarregionales.

Como características importantes del nuevo Medio Oriente sobresalen el surgimiento de potencias regionales y un importante incremento en la carrera armamentista, tanto convencional como en armas de destrucción masiva (ADM). En el marco de la lucha regional, Estados Unidos empleó la "doble contención" *vis à vis* Irán e Irak. Sin embargo, esta política fue reemplazada por la decisión de derrocar el régimen de Hussein y por un cuidadoso acercamiento a Irán. Washington también ha querido afirmar su política en el Medio Oriente a través de alianzas con tres poderosos países de la región: Israel, Egipto y Turquía.





## I. LAS NUEVAS DIMENSIONES DEL JUEGO REGIONAL

### A. Los alcances de la *realpolitik*

#### 1. Una interpretación alternativa de la geopolítica regional

Si bien no todo está resuelto entre árabes e israelíes en el Medio Oriente, lo cierto es que este conflicto ha dejado de ser el principal foco de atención en esta zona del globo. Con la firma de varios acuerdos entre Israel, los palestinos y las demás naciones árabes, la agenda regional ha adquirido nuevas dimensiones. Temas como el comercio y los recursos naturales se han convertido en renglones importantes de las relaciones regionales. La política de "muerte a Israel", que por mucho tiempo reinó en el mundo árabe, parece anacrónica al comenzar el siglo XXI, más cuando la existencia del país judío es una realidad que ha debido ser aceptada, en gran medida a la fuerza, en los últimos 50 años.

Aunque no se puede negar que el proceso de paz ha sufrido numerosos reveses debido a las acciones de grupos fundamentalistas islámicos y a la oposición de la ultraderecha israelí, entre otros hechos, el entendimiento árabe-israelí ha logrado progresar, aunque de manera intermitente. El primer paso en la normalización de la relación entre Israel y sus vecinos árabes se dio cuando "Egipto, exhausto de gastar recursos limitados por tanto tiempo, rompió el consenso árabe al hacer la paz con Israel"<sup>1</sup> en Camp David, a finales de los años setentas.

En la presente década, diferentes países de la región empezaron a acercarse a Israel, en parte por la frustración de haber sido incapaces de destruirlo y por los altos costos de los enfrentamientos bélicos. Sin duda, el Estado judío se había logrado erigir como toda una potencia política y militar en el Medio Oriente. En cierta forma, había logrado enfriar las hostilidades con sus vecinos durante la Guerra de los Seis Días (1967), de la que había resultado victorioso y en la que se había apoderado de Cisjordania, Gaza y los Altos del Golán, en detrimento de Jordania, Egipto y Siria, respectivamente.

Cabe anotar que la solidaridad de los Estados árabes con la causa palestina y la intención de acabar con Israel, más que obedecer al espíritu de comunidad musulmana, respondió al pragmatismo de los gobernantes en el Medio Oriente. El conflicto palestino-israelí y más concretamente la OLP ha servido muchas veces de instrumento de sus pretensiones individuales. "Virtualmente todo Estado árabe ha apuñalado [a la OLP] por la espalda de una u otra forma", escribió alguna vez un nacionalista palestino<sup>2</sup>. Se ha llegado a afirmar que "los Estados árabes son responsables de tres cuartas partes de los palestinos muertos en combate"<sup>3</sup>.

Debido a la existencia de un fuerte sentimiento popular en los Estados árabes respecto a la causa palestina, de cierta forma ésta ha sido manipulada por los diferentes gobernantes para su propio beneficio. Durante la Segunda Guerra del Golfo, Saddam Hussein "pintó la invasión a Kuwait como la reivindicación de los pobres frente a los ricos; luego, como una confrontación con Israel en defensa de los palestinos, y finalmente, pretendía lucrarse de la agresión saliendo impune de Kuwait"<sup>4</sup>. La estrategia le dio resultado, pues fue considerable el apoyo que recibió de la población de origen palestino de países como Jordania, "que [consideró que] Saddam Hussein se iba a convertir en una especie de 'campeón de la causa árabe'<sup>5</sup>."

La defensa que los Estados árabes han hecho de los palestinos se ha desarrollado en un nivel más retórico que material, cuidándose de no sacrificar sus intereses políticos y estratégicos. "El comunicado final de la Cumbre Árabe de 1996 es irónico e indicativo en este aspecto. Los líderes árabes exhortaban a Europa, Japón y otros países 'a continuar proporcionando apoyo político y económico a los palestinos y a su Autoridad Nacional'. Sin embargo no hicieron ninguna promesa relacionada con su propio programa de ayuda a los palestinos"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Barry Rubin, "Israel, the Palestinian Authority and the Arab States", *Middle East Security and Policy Studies*, N° 36, enero de 1998, p. 4 (traducción libre).

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 3 (traducción libre).

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Jaime Duranblon, "Aspectos políticos de la Guerra del Golfo Pérsico", *Revista Acta Académica*, Universidad Autónoma de Centro América, N° 8, mayo de 1991, p. 1.

<sup>5</sup> Gustavo de Arístegui, "Jordania después de Hussein", *Política Exterior*, Vol. 21, N° 48, marzo/abril, 1999, p. 31.

<sup>6</sup> Rubin, *Op. Cit.*, p. 8 (traducción libre).



De este modo, aquella lectura común en Occidente que muestra la política del Medio Oriente como un intrincado rompecabezas de religión, fundamentalismos, fanatismo, nacionalismos, violencia e irracionalidad puede ponerse en tela de juicio. Sin duda, la *realpolitik* ha desempeñado un papel fundamental en el juego regional. No en vano en la resolución final de la Cumbre Árabe de 1996 se definió la paz regional como una "decisión estratégica".

De hecho, doctrinas como el panarabismo o el panislamismo han perdido poder de convocatoria en el mundo árabe. Si bien sirvieron como un importante elemento de cohesión durante las luchas nacionalistas contra los colonizadores europeos y como base ideológica de organismos como la Liga Árabe, la heterogeneidad problemática de estas naciones y las ambiciones de poder de países como Egipto, Irán o Irak en diferentes periodos históricos, han hecho que en la actualidad sea cuestionable la existencia de una unidad árabe o islámica. En términos religiosos, tampoco puede hablarse de un Oriente Medio uniforme. Así el Islam sea la religión predominante, al interior de ésta se presentan numerosos cismas como el existente entre sunnitas y chiitas.

En la Guerra del Golfo Pérsico se revaluó uno de los mitos más comunes acerca del Medio Oriente: la supuesta solidaridad árabe. Un país árabe atacaba a otro –Irak a Kuwait– y en reacción, otras naciones, también árabes, repelieron la agresión con el propósito de restaurar el equilibrio del poder. Egipto, Arabia Saudita, y Siria formaron parte, junto con Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, de la fuerza multinacional que respondió a la invasión iraquí de Kuwait. Con dicha acción se evidenció la renuencia de los Estados Árabes más importantes a pasar a ser satélites del régimen de Bagdad y se confirmó la posibilidad de que dichos países desarrollaran acciones conjuntas con Occidente.

Aparte del papel fundamental que en la actualidad desempeñan Irán, Irak, Israel y Estados Unidos en la determinación de los rumbos regionales, los regímenes de El Cairo, Damasco y Riad conservan la influencia que tradicionalmente han ejercido en el Medio Oriente. La concepción del liderazgo egipcio varió sustancialmente con el ascenso del presidente Hosni Mubarak en 1981. Durante la era Nasser-Sadat se pretendió hacer del país el núcleo del mundo musulmán y árabe. Mubarak adoptó una posición conciliadora con sus vecinos y a nivel interno indujo cierta apertura democrática y mantuvo a raya las formas extremas del islamismo. En la actualidad, El Cairo cuenta con una importante capacidad negociadora fruto de su posición moderada pero firme.

El punto de vista egipcio se basa en la necesidad de deshacerse del arsenal de armas de destrucción masiva de forma vinculante en Oriente Próximo, puesto que la seguridad absoluta es un concepto erróneo y la seguridad regional será una realidad en cuanto se garantice la seguridad equitativa para todos los países de la zona<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Hussein Hardy, "Religión y política en Egipto" *Política Exterior*, Vol. XIII, N° 69, mayo/junio, 1999, p. 133.

La estrategia de Damasco ha sido distinta. Por medio de la violencia y la intimidación, se ha disputado con Israel el dominio de Líbano, Jordania y la causa palestina. Sin embargo, su interés en recuperar los Altos del Golán lo han obligado a acercarse a los hebreos. Muchos especulan que cuando el casi septuagenario presidente Hafez Assad sea sucedido por su hijo Bashar<sup>8</sup>, que es actualmente lo más probable, la política de Siria frente a sus vecinos se suavice, más si se considera el alto costo que le representa a Damasco el mantenimiento de sus tropas en el País del Cedro.

Arabia Saudita, con las mayores reservas petrolíferas del mundo, busca mantener el balance de poder en la región para garantizar la seguridad y el comercio de su industria. Aunque no apoya de manera abierta a Estados Unidos, se beneficia de la presión que Washington ejerce sobre Bagdad y Teherán que evita la alteración de la ecuación de poder en la región. Igualmente ejerce gran influencia sobre sus vecinos: Kuwait, Bahrein, Qatar, Emiratos Árabes, Omán y Yemén. Como varios países del área, enfrenta el inminente problema de la sucesión del rey Fahd, de 75 años.

Jordania afronta los retos de solidificar el poder de Abdullah en el trono y de "consolidar su identidad nacional, hasta ahora profundamente ligada a la gran personalidad del rey Hussein"<sup>9</sup>, en el poder desde 1952 hasta su muerte en febrero de 1999. El papel del soberano fue fundamental en el acercamiento del mundo árabe a Israel, sobre todo a raíz de los acuerdos de paz de 1994 entre Amman y Tel-Aviv. Con éste, ambas naciones buscaban además la formación de un frente unido contra las ambiciones sirias e iraquíes.

El Líbano tiene un papel discreto en el Medio Oriente. Desde sus inicios, la soberanía del país se encuentra supeditada a la presión de otros Estados. Su historia ha estado determinada por el conflicto sirio-israelí y por el intento de estas naciones por conseguir un papel protagónico dentro del Medio Oriente. En la actualidad se observa la influencia del régimen de Assad en los procesos electorales libaneses, en la dominación de puntos claves y en la presencia militar, que asciende a unos 25.000 hombres. Israel, por su parte, mantiene en el sur de la pequeña nación unos 1.500 efectivos y una milicia local con el propósito de garantizar la seguridad de su frontera norte. Por si fuera poco, Irán ejerce una importante influencia a través de la milicia chiita del Hezbolá, que tiene por objetivo expulsar el ejército de ocupación israelí.

Los atributos específicos del Medio Oriente son importantes y fascinantes como elemento de análisis, pero la política regional no está gobernada por una determinación fanática de destruir a Israel, rivalizar con Occidente y lograr alguna forma de unidad árabe o islámica. Los

<sup>8</sup> Bashar Assad, hijo de Hafez, es un oftalmólogo educado en Gran Bretaña.

<sup>9</sup> Aristegui, *Op. Cit.*, p. 22.



gobiernos de Oriente Próximo también son actores racionales. El problema es entender los marcos específicos de referencia y los intereses que los motivan<sup>10</sup>.

## 2. Un accidentado proceso de paz

A principios de los años noventa se hizo evidente la necesidad de buscar la paz de manera decidida, debido a la gran amenaza que representaba para la ya precaria estabilidad regional un conflicto tan prolongado. El fin de la Guerra Fría redefinió el sistema internacional y las naciones árabes se dieron cuenta de que no podían seguir perpetuando un conflicto con Israel de altos costos y pobres resultados<sup>11</sup>. Estados Unidos se perfilaba como el mayor poder mundial y países moderados como Egipto, Bahrein, Jordania, Omán, Qatar, Yemén y Emiratos Árabes vieron como precondición a la normalización de sus relaciones con el coloso del Norte el entendimiento con Israel. Varios países radicales veían con preocupación el colapso de uno de su aliado y protector: la Unión Soviética.

Vino entonces la Conferencia de Paz de Madrid en 1991 que abrió las puertas de un accidentado proceso que continuó en 1993 con la firma del Acuerdo de Oslo entre la OLP e Israel, en el que las dos partes se reconocieron mutuamente y suscribieron la Declaración de Autogobierno de los palestinos. Paralelamente, Israel y Jordania habían adelantado negociaciones que terminaron en el tratado de paz de 1994. En 1995 se aprobaron los acuerdos de Taba, que ampliaron las áreas de la Autonomía Palestina a las principales ciudades cisjordanas y las competencias de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), órgano de administración autónoma de este pueblo. Fue así como se delineó la fórmula de "territorios por paz" como clave de resolución del conflicto<sup>12</sup>. Debido a la suscripción de dichos acuerdos, los Estados árabes encontraron la excusa perfecta para liberarse de ciertas obligaciones con los palestinos y consideraron seriamente la posibilidad de normalizar por fin las relaciones con Israel.

De ahí en adelante han sucedido distintos acontecimientos que cambiaron considerablemente las circunstancias en las que se habían desarrollado las negociaciones. En 1995 el Primer Ministro israelí Yitzhak Rabin fue asesinado por un extremista judío, y así desapareció uno de los mayores celeradores del proceso de paz. Si bien Shimon Peres continuó con la línea de Rabin, el aparente dinamismo de las conversaciones encontraría un nuevo obstáculo: Benjamín Netanyahu, elegido Primer Ministro de Israel en mayo de 1996. La oposición del nuevo líder, además del recrudecimiento del terrorismo pusieron al proceso de paz en la cuerda floja.

<sup>10</sup> Barry Rubin, "The Geopolitics of Middle East Conflict and Crisis", *Middle East Review of International Affairs* (MERIA), Israel, Bar-Ilan University, Vol. 2, N° 3, agosto de 1998, p. 7.

<sup>11</sup> Manifestación clara de la *realpolitik*.

<sup>12</sup> Para mayor detalle acerca de esta primera etapa del proceso de paz árabe-israelí, ver Tatiana Rincón y Marcos Peckel, "El proceso de paz en el Medio Oriente: entre los fundamentalismos y la esperanza", OASIS 97, Bogotá, CIPE-Universidad Externado de Colombia, 1998.

Netanyahu comenzó una política de colonización y construcción de viviendas en distintas zonas de mayoría palestina, lo que terminó en la interrupción temporal de los diálogos por parte de Arafat, al contradecirse sustancialmente la filosofía de los acuerdos de Oslo. El gobierno de Netanyahu fue, asimismo, acusado de políticas racistas contra los palestinos. El Ministerio del Interior israelí también ha tenido problemas por confiscación de documentos de identidad de los palestinos de Jerusalén.

Debido al preocupante panorama, Estados Unidos entró en escena a principios de 1998 con el objetivo de lograr un acercamiento entre las partes y conciliar así varios puntos de divergencia. Las conversaciones de Londres no dieron fruto debido a la negativa del gobierno de Tel-Aviv de retirar sus tropas de distintas zonas palestinas. Sin embargo, a finales de 1998 Arafat y Netanyahu se reunieron nuevamente, esta vez en Norteamérica, donde llegaron al acuerdo de Wye Plantation, en donde se establecieron pautas referentes a la retirada israelí del Banco Occidental y a un mayor control de la Autoridad Palestina en algunos territorios. Igualmente, Arafat se comprometió a cambiar la Carta Nacional Palestina con el objetivo de eliminar los 26 artículos que promovían la destrucción de Israel<sup>13</sup> y a adoptar medidas orientadas a mejorar la seguridad en la zona.

A pesar de los logros del encuentro, las conversaciones de Wye estuvieron lejos de ser un idilio entre Arafat y Netanyahu. Fue evidente "la profunda y recíproca desconfianza entre (sus) protagonistas, a tal punto que el presidente Clinton tuvo que hacer un gran esfuerzo para superar la torpeza tanto (del Primer Ministro israelí) como (del líder palestino) y convencerlos de que permanecieran en la mesa de negociaciones y (arribaran) a un acuerdo que por momentos parecía una ilusión que se esfumaba"<sup>14</sup>.

Sin embargo, Netanyahu siguió con una política dura hacia los palestinos, lo que terminó en una nueva interrupción del acercamiento entre las partes por diferencias adicionales relacionadas con el retiro de las tropas israelíes de las zonas autónomas. En contraposición, Estados Unidos le dio un espaldarazo internacional a la ANP al incrementar su apoyo político y económico. Estos sucesos marcaron el colapso de la coalición de gobierno de Netanyahu quien, debilitado políticamente, debió llamar a nuevas elecciones, antes de ser amonestado con una moción de censura.

En mayo de 1999 se hizo realidad la anunciada derrota electoral de Netanyahu. Con una considerable ventaja la coalición dirigida por el ex jefe del ejército, Ehud Barak del partido

<sup>13</sup> Para mayor detalle de los resultados de las negociaciones de Wye, ver Robert Freedman, "U.S. Policy Toward the Middle East in Clinton's Second Term", *Middle East Review of International Affairs* (MERIA), Israel, Bar-Ilan University, Vol. 3, N° 1, marzo de 1999 y Shmuel Hadas, "De la ribera del Wye al Estado Palestino: la vigesimante aplicación de Oslo", *Política Exterior*, Vol. XIII, N° 62, enero/febrero, 1999, pp. 31-41.

<sup>14</sup> Hadas, *Op. Cit.*, p. 35.



laborista, resultó victorioso sobre el Likud. El nuevo Primer Ministro sigue la línea conciliadora de su mentor, el fallecido Yitzhak Rabin, y conoce a fondo el proceso de paz, cuya continuación constituyó una de las banderas de su campaña. A principios de la década de 1990-2000 cumplió un papel fundamental en la firma de la paz con Jordania y en los acercamientos que Israel ha buscado con Siria<sup>15</sup>.

De este modo, el propósito del acuerdo de Wye de lograr en un plazo de cinco años la resolución de las diferencias israelo-palestinas para la negociación de un acuerdo permanente entre las partes parece tener mayor viabilidad con el ascenso del laborismo en el Estado judío. El fortalecimiento de Arafat y la posibilidad latente de una declaración unilateral de un Estado palestino<sup>16</sup> motivaron aún más al gobierno de Tel-Aviv a adoptar una posición conciliadora. En negociación directa Arafat y Barak acordaron abrir una vía libre entre Gaza y los Territorios del Este, facilitar la construcción de un puerto en Gaza, liberar presos políticos y pasar nuevos territorios al control palestino. Así que, si bien, el camino de la paz aún es escabroso, la renovación política en Israel y la voluntad de Barak de negociar "territorios por paz" podrían dinamizar un proceso que se ha debatido entre la prisa y la pausa.

## B. La agenda interna del mundo árabe

La configuración de la actual agenda interna del mundo árabe, lejos de responder a pasiones nacionalistas y culturales, es el fruto de lo que dentro de la teoría de la *realpolitik* se conocería bajo la denominación de intereses estratégicos nacionales. De esta forma, Estados como Yemen, Omán, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Arabia Saudita y Kuwait, han identificado aquellos aspectos que deben ser trabajados en forma conjunta para asegurar la sostenibilidad de sus logros económicos y sociales. Entre los temas que ocupan el diseño de las políticas gubernamentales se encuentran las migraciones, el deterioro del medio ambiente, la urgente necesidad de ejecutar cambios estructurales al interior de las economías nacionales y la proliferación de armas.

<sup>15</sup> De hecho, el líder sirio Hafez Assad calificó a Barak como "un hombre fuerte y honesto que quiere lograr la paz con Damasco" en un influyente periódico árabe de Londres. Sin embargo, la probable devolución de los Altos del Golan a Siria constituye un importante factor de tensión al interior de Israel, sobre todo de parte de los colonos, que venían la acción como una traición por parte de Barak. Para mayor detalle ver "Shadows of the Peacemakers", *Newsweek*, julio 5, 1999, p. 13 y "Giving Up the Golan Heights in the Name of Peace", *Newsweek*, junio 14, 1999, p. 27.

<sup>16</sup> La creación de un Estado soberano palestino es apoyada abiertamente por la Unión Europea, Estados Unidos por su parte está de acuerdo con el derecho de los palestinos a vivir como un pueblo libre. De este modo, Arafat cuenta con una gran libertad de maniobra y un gran poder de negociación frente a Barak, debido al apoyo de las mayores potencias contemporáneas. Para mayor detalle, ver "In a State of Suspense", *Newsweek*, mayo 10, 1999, p. 27.

PAÍS	CAPITAL	TIPO DE GOBNO	MANDATARIO	POBLACIÓN	PIB (mil. de US)	INGRESO PER-CAPITA
Arabia Saudita	Riyadh	Monarquía Islámica	Rey Fahd Ibn al-Aziz as-Saud	18.730.000	130.000	US\$7.040
Bahrein	Manama	Monarquía tradicional	Amir Shaik Isa Bin Salman Al Khalifa	550.000	5.060	7.840
Emiratos Árabes Unidos	Abu Dhabi	Federación de Monarquías Islámicas	Jeque Zayed Bin Sultan Al-Nahayan, Emir de Abu Dhabi	2.443.000	34.200	22.020
Kuwait	Al-Kuwait	Monarquía Islámica con jefe de Estado fuerte	Jeque Jaber Al-Ahmed Al-Jaber Al-Sabah (Emir)	1.700.000	26.650	17.380
Omán	Masqat	Monarquía Islámica	Sultán Qabus Ben Said desde 1970	2.400.000	2.102	4.820
Qatar	Doha	Monarquía Absoluta	Príncipe Heredero Emir Hamad Khalifa Al-Thani desde 1995	550.000	7.612	11.406
Yemen	Sanaa	República	Ali Abdallah Salih	16.387.963	4.790	2.600

FUENTE: Departamento de Estado norteamericano, [www.state.gov](http://www.state.gov), y páginas oficiales de Internet de las Naciones del Golfo.

## 1. Los países árabes frente al éxodo laboral

A pesar de poseer unas difíciles condiciones ambientales, la Península Arábiga ha gozado de una privilegiada posición geoestratégica que, a lo largo de su historia, la ha convertido en el más importante centro de comercio, tanto marítimo como terrestre, entre Europa, África, Asia Central y el Lejano Oriente. Asimismo, es poseedora de un subsuelo inmensamente rico en hidrocarburos, fuente de enormes riquezas que han permitido el desarrollo de la región.

Fue precisamente la explotación de este recurso la que dio inicio a un fenómeno de crecimiento económico sin precedentes, y que originó a un proceso de expansión de obras de infraestructura que excedieron la capacidad de mano de obra nacional disponible. En consecuencia, pronto se generaron una serie de movimientos poblacionales cuyo efecto fue el de modificar significativamente el mapa demográfico de la zona.



Como resultado, más de 75% de la población de Arabia Saudita, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos se encuentra compuesta por paquistaníes, egipcios, indios, filipinos, coreanos, europeos y norteamericanos. Estos en su gran mayoría son inmigrantes ilegales, turistas con visas vencidas y trabajadores sin autorización, que terminan por agudizar los problemas de desempleo y cubrimiento de la seguridad social de los nacionales.

La anterior situación es vista con preocupación por cada una de las administraciones gubernamentales, pues dicha problemática es el resultado del poco control sobre los flujos de inmigración y su falta de regulación, cuya principal consecuencia es la aparición de un desbalance poblacional que no sólo ha terminado por convertirse en la fuente de diversas hostilidades sino también en una importante estrategia de guerra. Tal es el caso de Bahrein, donde las masivas migraciones iraníes obligaron a la implementación de una política de anti-iranización de la isla<sup>17</sup>.

De igual forma, Yemen debió afrontar durante la Guerra del Golfo tasas de desempleo sin precedentes, generadas por la expulsión de más de un millón de sus nacionales de los países en donde laboraban, principalmente de Arabia Saudita. Esta enorme repatriación de yemeníes fue el resultado de la represalia que los vecinos de dicho país tomaron por el voto que profirió en contra del uso de la fuerza de los aliados durante invasión de Irak a Kuwait, el cual fue interpretado como un acto de apoyo político a Hussein.

La potencial amenaza que detrás del tema de las migraciones se esconde ha sido el motivo por el cual cada uno de los actores involucrados decidió tomar cartas en el asunto, modificando tanto su marco jurídico como el control policial. La adopción de medidas de control se ha traducido en la reducción de los índices de criminalidad, especialmente al interior de los Emiratos Árabes, y en la protección de las deterioradas culturas locales.

Buena parte de la estrategia que se ha venido adoptando consiste en el impulso a la expansión del sistema educativo y en el mejoramiento de su calidad, debido a que la principal necesidad de estas economías es encontrar mano de obra nacional preparada. Asimismo, el sector privado se ha vinculado con el Gobierno en la búsqueda de oportunidades de trabajo al interior de los respectivos países.

La atención que debe dársele a este tipo de problemas trasciende las fronteras nacionales, plantea el reto de permitir el fortalecimiento de mecanismos de concertación cuyos principales logros sean el mantenimiento de unas estables condiciones de vida y la constante cobertura del sistema de seguridad social.

<sup>17</sup> Tradicionalmente existieron pretensiones iraníes sobre el territorio de Bahrein. Teherán implementó la estrategia de promover la inmigración de sus nacionales hacia la isla para reafirmar sus ambiciones. En la actualidad estas reivindicaciones son inejecutables.

## 2. La problemática ambiental

El conjunto de la región, zona semiárida o desértica, padece de problemas ambientales que pueden ser caracterizados de la siguiente manera:

- La desertificación de las escasas tierras fértiles como resultado de la degradación que provoca el cultivo inadecuado de las mismas, especialmente por el mal uso de los sistemas de riego que las salinizan.
- Sequías periódicas que arruinan las cosechas y deterioran los suelos. Aunque esta tendencia se ha reducido a partir de 1995 como resultado de un mejoramiento en el nivel de lluvias.
- El continuo y progresivo daño a las costas (litorales, arrecifes de corales y vegetación marina), debido a los frecuentes derrames de petróleo por refinerías, estaciones de distribución y barcos.
- La escasez de fuentes permanentes de agua, ya que quedan como únicas disponibles limitados pozos cuya vida no será mayor a 50 años. Esto ha obligado al desarrollo de enormes plantas de desalinización de agua de mar, como la de al-Ghubra en Omán que procesa 36 millones de galones de agua por día y la planta de Abu Dhabi en los Emiratos Árabes Unidos.

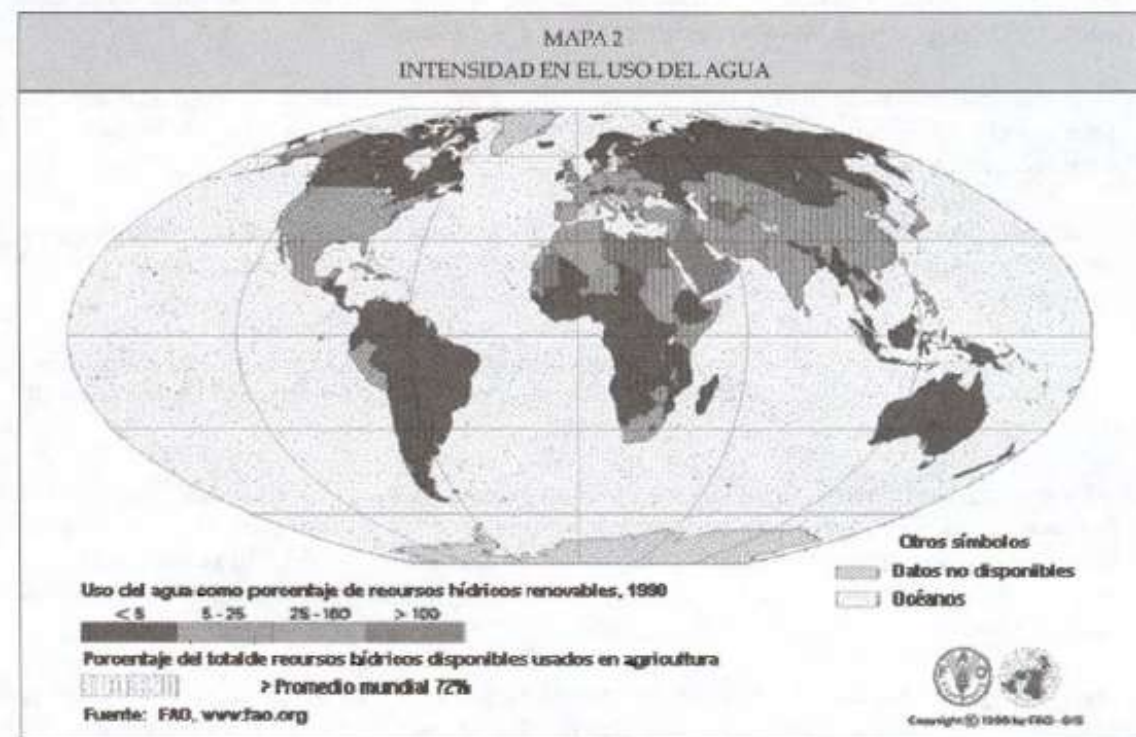
La capacidad para abastecer la creciente demanda de agua es uno de los principales problemas de la zona. El hecho de que la cantidad de agua utilizada mundialmente para la irrigación se haya multiplicado por diez durante el presente siglo, así como el incremento del consumo doméstico, fruto del aumento de los niveles de vida de la población, hacen pertinente atender con rapidez la denominada "crisis del agua". "Se trata de una crisis con efectos locales, aunque con implicaciones en la seguridad y política regionales, que tiene un impacto en zonas áridas o semiáridas, con un alto índice de crecimiento de población"<sup>18</sup>.

De hecho, es ampliamente conocido que el problema de la ocupación de los territorios por parte de Israel responde no sólo a intereses de seguridad, sino también a demandas ambientales específicas como el control de los nacimientos de los ríos. De esta forma, los acuerdos de paz que en la actualidad se desarrollan en el Medio Oriente han debido contemplar aspectos de gestión compartida de este recurso y de la distribución equitativa del mismo. La situación que se venía presentando en la Franja de Gaza y Cisjordania era la de una explotación tal por

<sup>18</sup> Irene Fernández. "Escasez de recursos y conflictos internacionales", *Observatorio de los conflictos internacionales*, España, Centro de Investigaciones para la Paz, s.f., [www.cip.fuhem.es/recursos.htm](http://www.cip.fuhem.es/recursos.htm)



parte del gobierno israelí que sólo permitía al pueblo palestino consumir una quinta parte de su propia agua<sup>19</sup>.



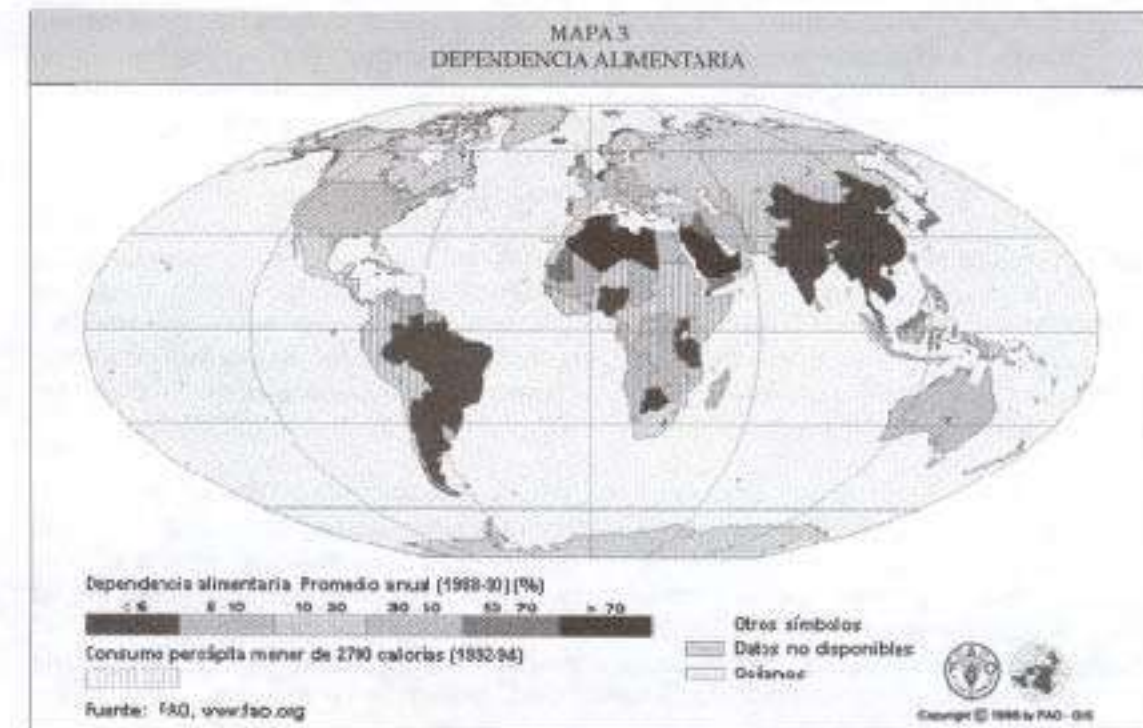
Los países árabes han aprendido a través de los años que el anhelo de desarrollar el potencial turístico, económico e industrial de la región se logra aunando los esfuerzos de los gobiernos. Este tema es tratado por múltiples ministerios al interior de cada país<sup>20</sup> y recibe recursos de organismos regionales, como es el caso de la cooperación bilateral entre Omán y los Emiratos Árabes Unidos y la Organización Regional para la Protección del Ambiente Marino-ROPME.

Estas medidas han permitido a los países de la Península Arábiga contar con unos de los más modernos sistemas de riego en el mundo. Estados como Omán y los Emiratos Árabes Unidos han pasado de una agricultura de subsistencia a convertirse en exportadores de frutas y vegetales. Aunque estos esfuerzos son el resultado de una clara política de seguridad alimentaria al interior de la región, no por ello deja de ser crítica la situación en materia de

<sup>19</sup> Para mayor detalle, ver Rincón y Peckel, *Op.Cit.*, pp. 360 y 361.

<sup>20</sup> En este tipo de políticas se involucran con frecuencia los Ministerios de Medio Ambiente, Defensa, Turismo, Agricultura, Economía, Salud y Educación.

importación de alimentos de Yemen, Bahrein y Qatar. Este último cuenta con el agravante de poseer unas reservas de agua que sólo le alcanzarán para unos veinte o treinta años.



Aunque los países exportadores de petróleo del Golfo poseen un alto control de la contaminación producida por esta industria, no han logrado resultados significativos. Los residuos de hidrocarburos en el hábitat marino y sus filtraciones en los depósitos de agua no han podido detenerse. Por sólo citar un ejemplo, Bahrein produce 4.7% de la contaminación provocada por la industria petrolera mundial.

Merece ser destacado el caso de Omán, que se ha caracterizado por la adopción de medidas ambientales de protección y conservación de los ecosistemas, ampliamente reconocidas en el ámbito internacional. No sólo fue el primer Estado árabe en crear un ministerio dedicado exclusivamente a estos temas<sup>21</sup> sino que también ha dedicado grandes esfuerzos para trabajar conjuntamente con sus vecinos en el control de la contaminación de las costas a través del ROPME.

<sup>21</sup> El Ministerio de Recursos de Agua fue creado en 1964.



## II. DEL TRADICIONALISMO A LA MODERNIZACIÓN

Aunque la era del hidrocarburo se encuentra lejos de alcanzar su fin, las jóvenes economías árabes han comprendido que de no poner en práctica planes estratégicos orientados a diversificar su capacidad productiva la región correrá el inminente riesgo de caer en un profundo e irremediable colapso. En la actualidad se vienen implementando programas de industrialización, calificación de la mano de obra en todo lo relacionado con la banca y el turismo, la diversificación agrícola, la transformación del petróleo en productos de alto valor agregado, el impulso al comercio y el fortalecimiento de la pesca.

Sin embargo, la actividad económica de estos países no ha variado significativamente. De hecho, Yemen continúa siendo un país subdesarrollado e institucionalmente perturbado por sus conflictos políticos internos. Su bajo nivel de industrialización doméstica, unido a la pérdida de la cultura agrícola<sup>22</sup> y a la poca capacidad petrolera, han generado una fuerte dependencia hacia la ayuda económica de sus vecinos y las remesas que los nacionales envían desde los países del Golfo donde trabajan.

Por el contrario, Arabia Saudita continúa con las mayores reservas petroleras del mundo, calculadas en 26% de total de las mismas y como el principal productor y exportador de crudo. De igual forma, Omán<sup>23</sup>, Kuwait y Qatar siguen siendo economías cuyas exportaciones son del orden de 75% y 86% por el petróleo que producen. Sin embargo, este panorama se ha modificado durante los últimos años debido a los yacimientos de gas natural que se han encontrado en estos países, principalmente en Bahrein, que se han convertido en una importante fuente alternativa de energía aprovechada principalmente para la desalinización de agua.

Las políticas de gobierno de estos últimos Estados se han ubicado en el desarrollo de planes quinquenales que ven en la inversión extranjera, la reducción de los gastos del gobierno central, la apertura comercial y la privatización de la economía, las fórmulas que permitirán la utilización de las grandes cantidades de dinero provenientes del petróleo, en la modernización de la infraestructura nacional y de las mismas instituciones gubernamentales.

Estos avances han permitido que a excepción de Arabia Saudita y Kuwait los demás países de la zona hayan modificado sus costumbres políticas, pasando no sólo a una incipiente democratización de las sociedades sino también a un fortalecimiento de las instituciones de Gobierno. El impacto de estos cambios se ha traducido en un mayor nivel de estabilidad

<sup>22</sup> Los tradicionales cultivos exportables de algodón y café han sido paulatinamente remplazados por la sembra y comercialización doméstica de *qat*, una especie de arbusto con propiedades alucinógenas.

<sup>23</sup> Las reservas petroleras de este país se calcula no alcanzarán a ir más allá del año 2010, aunque cada día se hacen nuevos descubrimientos.

política, en tanto se ha logrado un no despreciable nivel de despersonalización de las decisiones de Gobierno<sup>24</sup>. Se ha formado un estilo de operatividad menos centralizado y más concertado con los diferentes niveles de gobierno.

Detrás del proceso de modernización de los países árabes se encuentra Occidente, principal interesado en su éxito. Mientras se puedan evitar conflictos en la zona mediante la concertación, las principales potencias occidentales podrán garantizar la llegada del crudo, precios razonables y el equilibrio militar de la región.

### A. La debilidad militar de los pequeños países del Golfo

Militarmente países como Yemen, Omán, Qatar, Bahrein y los Emiratos Arabes Unidos no representan una amenaza para la estabilidad regional. Sus pequeñas dimensiones geográficas y demográficas limitan al máximo su capacidad para desarrollar ejércitos lo suficientemente fuertes que puedan poner en entredicho la supremacía saudita o iraquí.

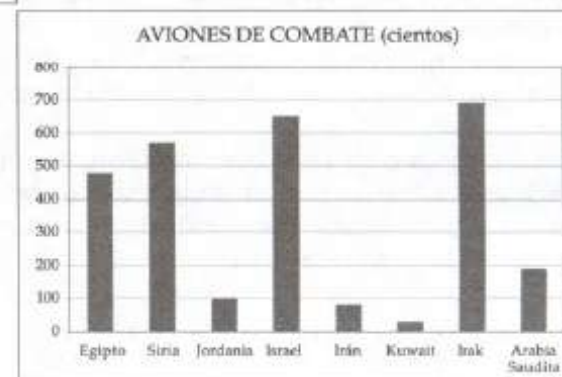
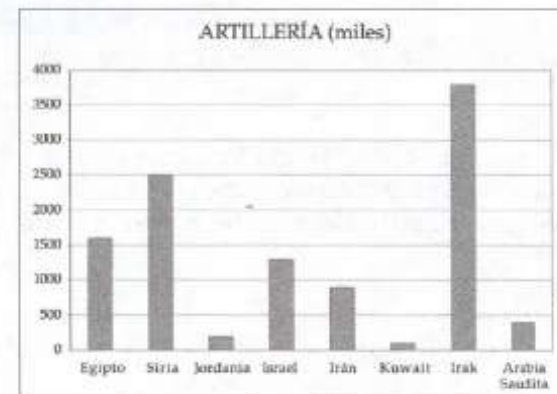
Estos pequeños países reciben de forma significativa la ayuda militar de Estados Unidos, Inglaterra y Francia para el abastecimiento de armas convencionales. Aunque invierten una cantidad considerable de su producto interno bruto en gastos militares, su política de defensa se limita a la protección de sus fronteras y al mantenimiento de las fuerzas policiales inherentes a un Estado.

Así pues, asuntos estratégicos para la zona antes de constituirse en respuestas unilaterales y de carácter bélico, se desarrollan a través del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), donde Arabia Saudita ocupa un lugar de liderazgo. En consecuencia, estos países dependen más de su capacidad de negociación que de disuasión.

PROPORCIÓN ARMAMENTOS-POBLACIÓN 1991 (Por millón de habitantes)			
PAÍS	CARROS	ARTILLERÍA	AVIACIÓN
Egipto	56.7	27.75	8.45
Siria	321.23	200.77	44.81
Jordania	369.71	81.7	33.99
Israel	964.68	314.96	147.81
Irán	9.04	16.26	1.3
Kuwait	117.56	43.19	16.79
Irak	291.84	196.33	96.56
Arabia Saudita	32.81	26.84	11.27

FUENTE: José Sánchez Méndez, "Hacia un modelo global de equilibrio militar", en Antonio Marquina Barrio (comp.), *Un nuevo orden de seguridad para Medio Oriente*, Madrid, Edt. Complutense, 1991, p. 12.





FUENTES: *Idem.*, p. 125.

NOTA: La información no incluye los datos de países como Qatar, Bahrein, Yemen, Omán y los Emiratos Árabes Unidos, ya que desde el punto de vista militar tienen poco peso específico frente a Estados como Arabia Saudita e Irak. Para el caso de Irak, estos datos cambiaron sustancialmente después de la Segunda Guerra del Golfo.

### III. EL JUEGO DE LAS POTENCIAS REGIONALES

La estabilidad del Medio Oriente depende en gran medida de lo que suceda en Bagdad, Teherán, Tel-Aviv y Washington, actores decisivos que redelinean continuamente el balance de poder en el Medio Oriente. En la década de los ochentas la geopolítica regional funcionaba como un triángulo en el cual Irán e Irak competían por dominar el "tercer lado": las monarquías árabes, las cuales para garantizar su supervivencia empleaban el *appeasement*. Esta política consistía en apoyar alternadamente a Irán o Irak, dependiendo del estado de sus relaciones con uno u otro país. Desde la invasión a Kuwait, las monarquías del Golfo están por primera vez lejos de la dependencia de Irán o Irak; la fortaleza de Estados Unidos es el nuevo factor clave que les garantiza su supervivencia, dada su condición de "árbitro" del juego político regional.

Hasta la revolución iraní de 1979 Washington apoyó al sha para contener el radicalismo nacional árabe de Irak. No obstante, en 1980 durante la Primera Guerra del Golfo, Estados Unidos decidió apoyar a Bagdad para contener el fundamentalismo islámico en Teherán. El apoyo norteamericano cesó cuando Irak invadió Kuwait, por lo que Estados Unidos empleó la "doble contención". Sin embargo esta política colapsó en 1998.

La "doble contención" requería mantener poderosas fuerzas militares en el Golfo Pérsico, tener la voluntad y claridad de utilizarlas si Irán o Irak se salían de la línea, mantener a los dos Estados aislados políticamente y evitar la ayuda de gobiernos extranjeros hacia estos dos países. Actualmente, Estados Unidos tiene una clara determinación de acabar con el régimen de Hussein. Con respecto a Teherán, la postura de Washington cambió en junio de 1998 de una contención hacia un esfuerzo de acercamiento, en gran parte por la elección del reformista Jatami como presidente de Irán.

#### A. El desafío iraquí

Irak constituye hoy el principal factor de desestabilización del Medio Oriente<sup>25</sup>. No sólo lo entienden así sus vecinos, sino también la comunidad internacional, que han adoptado medidas para contener las ambiciones políticas y territoriales de este país. Después del ataque a Kuwait el 3 de abril de 1991, el Consejo de Seguridad de la ONU, a través de la Resolución 687, adoptó las medidas contra Irak. Ellas incluían la imposición del embargo y la obligación de destruir y remover sus armas de destrucción masiva (ADM) bajo supervisión internacional. Estados Unidos y el Reino Unido se unieron en torno a la estrategia de debilitamiento militar y político, presionando la destrucción de los arsenales químicos y biológicos, así como la eliminación del programa nuclear iraquí. En el ámbito político, Estados Unidos reemplazó la estrategia de "doble contención" por la búsqueda del cambio político en Irak.

Desde entonces, Saddam Hussein ha entorpecido el desarrollo de las políticas que se han tomado en contra de su gobierno, poniendo en jaque las misiones internacionales que se establecieron en su territorio. En septiembre de 1997 y diciembre de 1998 se presentaron las mayores crisis por la negativa del líder iraquí de permitir las inspecciones de la UNSCOM<sup>26</sup> encargadas de chequear el desarrollo de ADM en el país.

<sup>24</sup> La personalización –bajo nivel de accountability– es una característica típica de los sistemas monárquicos absolutistas.  
<sup>25</sup> Saddam Hussein subió al poder en 1979, tras dar un golpe de Estado al presidente Al-Bakr. Al año siguiente Hussein llevó a Irak en guerra contra Irán, iniciando la Primera Guerra del Golfo que duró hasta 1988, y que terminó en empate para los dos países. Posteriormente, el 2 de agosto de 1990, Irak invadió Kuwait, dando inicio a la Segunda Guerra del Golfo. Hussein enfrentó una coalición liderada por Estados Unidos, y perdió la guerra. Ver, Tatiana Rincón y Marcos Peckol, "El proceso de paz en el Medio Oriente: entre los fundamentalismos y la esperanza", OASIS 1997, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, capítulo IV, 1998.

<sup>26</sup> Sigla de la United Nations Special Commission For Monitor Iraqi Disarmament comenzó a operar el 9 de abril de 1991 hasta



El 31 de octubre de 1998 Hussein decidió finalizar toda cooperación con la UNSCOM. El Consejo de Seguridad de la ONU votó una resolución condenatoria contra Irak. Los inspectores de la UNSCOM dejaron Irak, y Clinton comenzó a movilizar fuerzas armadas en caso de una posible confrontación. El presidente norteamericano estaba fortalecido por las elecciones intermedias de Congreso, donde los demócratas mejoraron su votación. Así mismo, los países árabes estaban de acuerdo con un eventual ataque y la oposición rusa se encontraba debilitada.

En medio de esta inmejorable situación política, Clinton decidió lanzar un ataque militar contra Irak. El presidente norteamericano dio marcha atrás en el último minuto, pues el gobierno de Bagdad permitió que los inspectores de la UNSCOM volvieran a sus labores. Algunos consideran que Clinton perdió una oportunidad de oro para destruir las bases del poder de Saddam.

En noviembre, ante una nueva interferencia de Hussein en las labores de la UNSCOM, Clinton atacó Irak generando una oleada de críticas: Rusia denunció el ataque y retiró por poco tiempo los embajadores de su país en Estados Unidos y Gran Bretaña. Francia también se opuso y lideró un grupo de países que intentaron levantar el embargo contra Irak<sup>27</sup>. Como consecuencia, el gobierno norteamericano permitió un incremento en las exportaciones de petróleo iraquí.

El respaldo que recibió Estados Unidos curiosamente provino del mundo árabe. Este apoyo no fue fruto de la habilidad diplomática norteamericana, sino de la casualidad y de la torpeza diplomática iraquí. Hussein hizo un llamado a las masas para que depusieran a sus líderes y dirigió sus críticas directamente contra el régimen de Hosni Mubarak en Egipto, gesto que le valió el aislamiento de los líderes árabes. Después del ataque terminó más solo.

A fines de enero de 1999 Estados Unidos limitó los bombardeos. Se estima que 20% de las instalaciones de defensa aérea de Iraq fueron destruidas y entre 600 y 1.600 miembros de la Guardia Republicana Iraquí murieron. El comandante de Estados Unidos para el Golfo Pérsico Antony Zinni, dijo que con los ataques se retardó en dos años el desarrollo misilístico de Irak. El ataque norteamericano también golpeó la refinería de Basra, que Saddam utilizaba para refinar petróleo en una abierta violación a las sanciones de la ONU. Zinni también estimó que se lanzaron 300 misiles desde barcos, de los cuales 85% dieron en el blanco<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> El 5 de noviembre de 1998.

<sup>28</sup> El gobierno francés trató de idear una iniciativa diplomática uniendo el tema del embargo petrolero a cambio del establecimiento de una nueva comisión de control "profesional e independiente" bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para cumplir la función que venía desempeñando la UNSCOM. Rusia se unió al plan francés. Estados Unidos se opuso y sostenía que la UNSCOM debía ser el organismo encargado de inspeccionar e desarmar Irak.

### 1. La gran incógnita de la capacidad militar iraquí

A pesar del aparente éxito del ataque, no hay certeza del éxito de los bombardeos. Algunos críticos dicen que "el daño ha sido mínimo y que Irak puede reconstruir sus arsenales en un período de tres meses"<sup>29</sup>. Lo que sí es claro es que "sólo se ha logrado incrementar la incertidumbre sobre la real capacidad militar iraquí"<sup>30</sup>. Con los bombardeos norteamericanos Irak ha visto disminuida su capacidad material. No obstante, su gobernante ha ganado respaldo en su país y a lo largo del mundo árabe. Con la salida de los funcionarios de la UNSCOM Hussein ha adquirido libertad y autonomía para continuar con sus programas de armamentos. Parte de ellos vendrían de Rusia.

Saddam es consciente de que Estados Unidos y el Reino Unido se encuentran limitados para actuar en Irak. Tras el conflicto en Kosovo, la comunidad internacional no quiere asumir más gastos en operaciones militares. Además se estima que los costos en que se incurriría para lograr derrotar al régimen de Hussein son muy altos. Seguramente Estados Unidos y sus aliados se verían implicados en una guerra terrestre hasta Bagdad, en la cual el número de bajas es mayor que en una operación aérea. La opinión pública norteamericana no estaría dispuesta a aceptar la pérdida de soldados americanos en combate<sup>31</sup>. En las naciones occidentales hay reacciones contra un embargo que afecta más a la población, en particular a los niños, que al régimen.

Estados Unidos parece estar muy seguro de que Irak continúa con su programa nuclear y teme que "Irak rompa la ecuación de poder de la región en un período de tiempo no superior a dos años"<sup>32</sup>. El Pentágono está seguro de que Irak no abandonará el proyecto nuclear pues, en caso de lograr sus objetivos, Irak se posicionaría como potencia regional. De esta manera, podría fijar las reglas del juego con los dividendos económicos y políticos que ello representa. Por el momento, las posibilidades de que Irak se lance a una nueva aventura expansionista contra Kuwait, Irán, Israel o cualquiera de sus otros vecinos, son pocas. Sin embargo, no se debe desvirtuar una futura amenaza iraquí.

### 2. Derrocar a Saddam: la delicada ecuación política al interior de Irak

Hay quienes sostienen que Hussein es un nuevo Hitler debido a los métodos<sup>33</sup> que utiliza

<sup>29</sup> Datos tomados de *idem*, p. 15.

<sup>30</sup> Tim Weiner, "US Long View on Irak: Patience in Containing an Ever Deadlier Hussein", *The New York Times*, diciembre de 1998, p. A7.

<sup>31</sup> Carlos Akmeza Salazar, "Irak, ¿Sostenerla o Enterrarla?", *Política Exterior*, Vol. XIII, N° 68, marzo/abril, 1999, p. 104.

<sup>32</sup> Síndrome de Vietnam.

<sup>33</sup> Weiner, *Op. Cit.*

<sup>34</sup> El empleo de armas químicas como la mostaza destilada (HD), gas cianuro y tabun (GA) contra la escasamente defendida infantería iraní durante la Primera Guerra del Golfo. El 16 de mayo de 1998 Hussein emplea gas nervioso para atacar a los



para consolidar su poder. Él es un pragmático estratega que busca encarnar ante los árabes el símbolo de la resistencia frente a un "Occidente" cada vez más injusto, cruel y despiadado. Estados Unidos dejó de lado la "doble contención" y ahora prefiere apoyar la oposición para derrocar a Hussein. Algunos analistas afirman que mantener el pie de fuerza en el Golfo le cuesta a Estados Unidos 50.000 de los 770.000 millones de dólares de su presupuesto militar anual. La zona de exclusión aérea le cuesta 850 millones de dólares al año y los ataques pueden llegar a costar en pocos días 1.000 millones de dólares. En efecto, aun cuando poco divulgados, los ataques aéreos sobre la mayoría de la superficie del país son permanentes.

La administración norteamericana se anotó un éxito cuando a mediados de septiembre de 1998 persuadió a las facciones kurdas de Massud Barzani y Jallal Talabani para trabajar juntas y compartir el poder en el norte de Irak. Adicionalmente, el líder de la mayoría del Senado, Trent Lott, y el presidente del Comité de Relaciones Internacionales del Senado, Benjamin Gillman, promovieron el Acta de Liberación de Irak a finales de septiembre de 1998. Con este documento autorizan al Presidente de los Estados Unidos para seleccionar uno o más grupos opositores al régimen de Saddam para ser beneficiarios de 97 millones de dólares del Departamento de Defensa en equipo y entrenamiento militar para remover el régimen y promover un gobierno democrático. Hay serias dudas sobre la representatividad de la mayor parte de estos grupos.

Madelaine Albright nombró a Frank Ricciardone como representante especial de los grupos de oposición que buscan deponer a Saddam, y anunció la lista de los movimientos que pueden recibir la ayuda del gobierno norteamericano.

GRUPOS DE OPOSICIÓN EN IRAK QUE PUEDEN RECIBIR AYUDA ECONÓMICA DE ESTADOS UNIDOS	
- Asamblea Suprema de la Revolución Islámica de Irak	Grupo compuesto por chiitas iraquíes, operan en el sur del país y son apoyados directamente por Irán. Este grupo rechazó la ayuda norteamericana.
- Congreso Nacional Iraquí	Grupo dirigido por Ahmad Chalabi un ex banquero exiliado en Londres. Supuestamente reúne varios grupos de oposición.
- Acuerdo Nacional Iraquí	Se encuentra formado por ex oficiales que fueron exiliados tras el fracaso de un intento de golpe hecho en 1996.
- Partido Democrático del Kurdistan	Lucha por lograr los derechos del pueblo Kurdo en Irak. Está en continuo conflicto con otros grupos Kurdos, incluso con apoyo de Hussein.
- Unión Patriótica del Kurdistan	Sería amenaza de no estar siempre en combate contra el Partido Democrático del Kurdistan.

FUENTE: "¿Hasta cuando?", *Revista Semana*, 23 de noviembre de 1998, p. 147.

Implementar esta nueva política en Irak no es sencillo. El gran reto que enfrenta Estados Unidos es coordinar los movimientos que buscan deponer a Saddam, quien aniquiló a la mayoría de la oposición y a sus posibles sucesores para consolidarse en el poder. La escasa oposición que aún existe se encuentra dividida e inmersa en continuas peleas, lo que le impide constituirse en una potencial amenaza, aunque cuenten con la ayuda de Estados Unidos. Adicionalmente, la política de apoyo a la oposición contribuye a hacer más férreo el control interno por parte de las fuerzas de seguridad del régimen, de tal forma que ésta puede ser eliminada.

El verdadero riesgo consiste en que así la oposición derrote a Saddam, el resultado puede ser un Irak desintegrado y fragmentado que genere más inestabilidad. Occidente no puede olvidar la delicada ecuación política que se maneja en Irak. Allí la minoría sunnita, que corresponde al 30 por ciento de la población, gobierna a la mayoría chiita. Si estos últimos llegan al poder, Irán e Irak quedarían bajo su control.

El único candidato posible dentro de la oposición para suceder a Hussein es Sharif Ali bin al-Hussein quien es primo del último rey de Irak, Faisal II, derrocado en la revolución de 1958. Sharif, exiliado en Londres, es partidario de una monarquía constitucional bajo un proyecto llamado Pacto Nacional que "propone restaurar la monarquía islámica, la protección de los derechos humanos, el libre mercado y una democracia multipartidista"<sup>34</sup>. Este proyecto cuenta con algunos adeptos en el interior de Irak, al tiempo que hay un consenso con la oposición en lo referente a remover a Hussein del poder y someterlo a un tribunal internacional. La única condición es que el proceso de remoción de Hussein del poder debe ser adelantado por los propios iraquíes.

### 3. Los grandes perdedores

Finalmente no se puede pasar por alto que los grandes perdedores de todo este conflicto son los habitantes de Irak. "Anualmente 40.000 niños menores de cinco años y 50.000 ancianos mueren por carencia de comida y de elementos médicos"<sup>35</sup>. Las importaciones se encuentran muy restringidas y no pueden ingresar al país productos como jeringas desechables, pues podrían ser utilizadas en la creación de esporas de ántrax. El cloro también es prohibido, pues podría ser empleado para hacer gas. Así mismo, se encuentra limitado el uso de elementos médicos radiactivos empleados para el diagnóstico de enfermedades.

Los resultados del embargo sobre los programas de armas se desvanecen ante las condiciones que enfrenta la población iraquí. Sus efectos alimentan el resentimiento hacia Estados Unidos

kurdos de la ciudad de Halabja dejando cerca de 5.000 muertos, en su mayoría civiles.

<sup>34</sup> Barbara Crossette: "US Looking Past Hussein US is 'earing at a Pretender'", *The New York Times*, diciembre 30, 1994, p. A8.



y facilitan el camino para la aparición de fundamentalismos que radicalizan aún más la delicada situación. En sí mismo, el régimen de Hussein no ha favorecido estos grupos, e Irak es más bien un Estado laico de población musulmana.

#### B. Irán: ¿hacia una nueva revolución?

Han transcurrido 20 años desde la victoria de la Revolución Islámica que llevó al poder al Ayatollah Khomeini. La actual República Islámica de Irán, durante su corto período de existencia, ha tenido que afrontar diversos problemas entre los cuales se encuentran: una guerra civil, la desastrosa guerra de ocho años contra Irak, y las sanciones y bloqueos económicos impuestos por Occidente como resultado de la vinculación de Irán con grupos terroristas y el desarrollo de programas nucleares con fines militares.

El futuro de Irán es uno de los principales determinantes de la estabilidad del Golfo Pérsico y de Oriente Medio. Su importancia regional radica en el petróleo: es el segundo productor a nivel mundial y sus reservas son las cuartas del mundo. Así mismo, su privilegiada ubicación geoestratégica le permite influir en el Golfo Pérsico, el Mar Caspio y en las ex repúblicas soviéticas de Asia central, o amenazar países vecinos. Por último, otro factor para considerar es la voluntad iraní de ser una potencia regional y que cuenta con una población de más de setenta millones de habitantes.

Actualmente, Irán encuentra determinac su entorno interno y externo por tres factores que son la difícil situación económica, un complejo proceso de cambio político en marcha y la necesidad de mantener un equilibrio regional tanto en lo político como en lo militar y económico.

##### 1. El problema económico

La principal dificultad que afronta Irán en el momento es su difícil situación económica. El presidente Mohammad Jatami<sup>36</sup> es consciente del problema y lo califica de "enfermedad crónica", que para ser curada requiere de cambios drásticos.

Tanto Jatami como sus opositores están de acuerdo en que es necesario tomar medidas urgentes, después de años de mal manejo económico y administrativo que han traído como resultado una economía expuesta<sup>37</sup> y poco diversificada. El petróleo representa 84.1% de los ingresos

<sup>35</sup> John Mueller y Karl Mueller. "Sanctions of Mass Destruction", *Foreign Affairs*, N° 3, Vol. 78, mayo/junio, 1999, p. 49.

<sup>36</sup> Subió al poder el 23 de agosto de 1997, por medio de elecciones en las cuales se dio una participación del 99 por ciento de los electores y con una mayoritaria participación de los jóvenes y las mujeres que se identificaron con las propuestas del candidato y que esperan que ahora como Presidente, logre los cambios propuestos.

<sup>37</sup> Irán siempre ha tenido entre sus objetivos lograr una economía poco dependiente de las importaciones, pero el petróleo ha hecho que Irán necesite hoy más que nunca la entrada de dinero por este concepto para importar alimentos, repuestos

de la economía iraní y, en épocas pasadas, sus dirigentes nunca se esforzaron por cambiar esta situación, ni procuraron diversificar su estructura productiva. La situación se había vuelto crítica por "la caída de los precios del petróleo que han llegado a alcanzar los 10 dólares el barril"<sup>38</sup>. Sin embargo, es preciso señalar el alza de precios en octubre de 1999 a 23 dólares el barril que afecta positivamente a todos los países productores.

La economía iraní también se ha visto afectada por el bloqueo impuesto por Estados Unidos en 1995 al acusar a Teherán de estar desarrollando un programa nuclear con fines militares en el reactor *Bushar*<sup>39</sup>. Las sanciones impuestas por Estados Unidos han afectado de manera significativa a Irán, pues vetaron su acceso al crédito internacional y al comercio con Estados Unidos. La infraestructura industrial y militar de Irán debe ser renovada y modernizada, y la mayoría de sus componentes son de fabricación norteamericana, en especial los equipos de la industria petrolera, por lo que Estados Unidos es el país que se encontraría en mejor situación para satisfacer las necesidades técnicas y financieras iraníes.

El deterioro de su economía se ve agravado por una serie de características que dificultan la adopción de medidas económicas para salir de la crisis. Vale la pena mencionar:

- La estructura de subsidios anuales de más de once billones de dólares.
- La poca inversión extranjera y una inflación de 20%.
- Los pagos pendientes de la deuda externa por 13 billones de dólares.
- Los fuertes monopolios estatales.
- Las grandes importaciones de alimentos.
- Las serias distorsiones económicas, como la venta de la gasolina por debajo de los costos de producción y la importación de la misma por más de 150 millones de dólares para cubrir la demanda interna<sup>40</sup>.

El presidente Jatami ha realizado continuos llamamientos para impulsar reformas que propicien un cambio económico en el país, pero sus propuestas no han sido acogidas, debido a que "las reformas económicas que se plantean simplemente serían inaguantables para los iraníes ordinarios"<sup>41</sup>.

Por el momento el país se encuentra en un punto muerto en el cual las decisiones y las presiones políticas impiden implementar medidas que ayuden a construir las bases de una economía más sólida en el futuro. Entretanto, cada vez es más claro que si el gobierno no logra resolver los problemas económicos éstos podrían terminar por agobiarlo.

y materias primas.

<sup>38</sup> Douglas Jehl. "Irán Discontent Rises as Oil-based Economy Falls", *The New York Times*, diciembre 13, 1998, p. A7.

<sup>39</sup> Hasta el momento el reactor no ha producido un solo gramo de plutonio enriquecido, pero sí constantes roces políticos y diplomáticos.

<sup>40</sup> *Ibid.*



## 2. Un complejo proceso de cambio político

La otra gran dificultad que afronta Irán es de carácter político. Hay dos fuerzas visibles en juego. Una de ellas es la jerarquía clerical encabezada por el líder supremo Ayatollah Ali Jamenei, sucesor del Ayatollah Jomeini quien murió en 1989. Jamenei hace parte de la Sociedad del Clero Combativo (SCC) y desea retener el poder conservando la regla absoluta de la Teología Suprema –Velayat-e-Faghih–.

En la otra línea se encuentra el actual presidente Mohammad Jatami<sup>42</sup>, quien hace parte de la facción de los Servidores de la Constitución de Irán (SCI) apoyada por el ex presidente Rafsanjani. El presidente Jatami encarna un proceso de transición política en el cual la Revolución Islámica tiende a acercarse a estándares más democráticos y abiertos.

El plan de gobierno de Jatami incluye temas tan sensibles como el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad iraní, una normalización de las relaciones con Estados Unidos, y una mejora de las relaciones con sus vecinos para incrementar la cooperación regional y disminuir la tensión existente.<sup>43</sup> Todo lo anterior se enmarca dentro del respeto a los derechos humanos y los principios del derecho internacional, dejando atrás el sueño de Jomeini de exportar la revolución y, por el contrario, fomentar un diálogo entre civilizaciones<sup>44</sup>.

Tanto el SCI como el SCC se consideran herederos legítimos del legado del Ayatollah, aunque ofrecen interpretaciones encontradas de su herencia pero fieles a la Revolución Islámica. Las líneas duras del gobierno iraní son las encargadas de “frenar toda iniciativa reformadora del Presidente y esto a causa de que controlan el órgano legislativo”<sup>45</sup>, con lo cual dejan al Presidente con una capacidad de maniobra y una autoridad limitadas.

Actualmente se libra una batalla entre los clérigos radicales y los clérigos reformadores, cuya lógica no es llegar al poder, sino luchar contra el mal uso que han hecho del mismo los clérigos radicales, su mala interpretación del Islam y el poder autoritario y personal del Ayatollah Jamenei. En Irán hay 150.000 clérigos de los cuales menos de 10% están involucrados en política

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Licenciado en filosofía y con amplios estudios teológicos, desempeñó el cargo de ministro de Cultura y Guía Islámica hasta 1992 cuando se convirtió en consejero del presidente Rafsanjani y fue escogido miembro supremo de la Revolución Cultural en 1996.

<sup>43</sup> Para información detallada del plan del gobierno ver Embajada de la República Islámica de Irán, *El nuevo gobierno de la República Islámica de Irán y su punto de vista sobre diferentes aspectos relacionados con el desarrollo político, económico y cultural del país*, Santafé de Bogotá D. C., República Islámica de Irán Ediciones, 11 de noviembre de 1997.

<sup>44</sup> Es la apertura de un nuevo espacio para el diálogo entre Irán y Occidente, en el cual es posible mostrar que el Islam no es una amenaza para la civilización occidental ya que existen aspectos comunes que pueden facilitar el entendimiento, la comprensión, la cooperación y una convivencia más pacífica.

y el gobierno. Se cree que 300 clérigos reformadores han sido ejecutados y 1.000 se encuentran en prisión<sup>46</sup>.

Las manifestaciones estudiantiles de julio de 1999 en Teherán, que se iniciaron como protesta por el cierre de la *Revista Salam*, se extendieron rápidamente por otras cuatro ciudades. Con el paso del tiempo la manifestación perdió su carácter estudiantil al recibir apoyo de diferentes sectores de la sociedad que reclaman mayores libertades democráticas y una oportunidad para el gobierno de Jatami.

Jamenei se encuentra:

amparado en su título de Guardián de la Revolución, que le permite controlar al ejército, la justicia y la mayor parte del parlamento. Jamenei y su entorno no han dudado en usar su poder para frenar a Jatami y a los reformistas: el alcalde de Teherán, gran aliado del Presidente, fue condenado a prisión por un tribunal islámico, tres periódicos que apoyan los cambios fueron clausurados y la policía recibió la orden de reprimir violentamente a todos aquellos que se opongan al régimen ... [Así mismo] la agencia INRA anunció que el Ayatolá Mohamed Jamenei, director de *Salam*, la revista favorable al Presidente cuya clausura el jueves provocó las manifestaciones, será juzgado en breve por un tribunal reservado al clero<sup>47</sup>.

La violenta represión ejercida por los clérigos radicales es una manifestación evidente de la creciente tensión y de la inevitable confrontación. El destino del pueblo de Irán dependerá de lo que suceda entre Jamenei y Jatami. De manera desconcertante, el Presidente dijo durante un discurso que precedió las manifestaciones que éstas “van a ser reprimidas; [pues] son obra de quienes quieren desequilibrar el poder del país y atentar contra la seguridad del sistema”<sup>48</sup>.

¿Miopía política, prudencia o sometimiento a Jamenei? Lo que sí es cierto es que “lo primordial es el descontento de los jóvenes estudiantes con unas reformas que les parece van demasiado despacio. Hay que tener en cuenta que 70% de la población iraní tiene menos de 25 años y que fueron los jóvenes los que auparon al poder al Presidente. Jatami no ha sido la causa social, sino el reflejo”<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> “Irán, Survival Against the Odds”, *The Economist*, N° 8009, febrero 6, 1999, p. 48.

<sup>46</sup> Tomado de *Focus on Iran*, N° 2, febrero 1998, p. 4. Entre los disidentes más destacados que se encuentran bajo arresto domiciliario se encuentran los Ayatollahs Mar’ashi Ghomi, Hussein Ali Montazeri, Azari Ghomi y Rouhani.

<sup>47</sup> Redacción Internacional, “Protestas en cinco ciudades de Irán”, *El Tiempo*, 13 de julio de 1999, pág. 10A.

<sup>48</sup> Juan Carlos Iragorri, “Las cosas en Irán no volverán a ser como antes”, *El Tiempo*, 14 de julio de 1999, p. 11A.



### 3. Mantenimiento del equilibrio regional

Las relaciones de Irán con sus vecinos (Rusia, Europa y Estados Unidos) se encuentran supeditadas a la línea que se imponga al interior del país. A pesar de esto, Irán no se ha encontrado tan aislado y, por el contrario, ha tejido importantes nexos políticos y económicos durante los últimos años.

Rusia e Irán son importantes socios comerciales. Moscú es el mayor proveedor de equipos militares, aviones, submarinos, reactores nucleares y tecnología misilística, y ve en Irán un útil aliado en el Cáucaso y Asia Central en caso de brotes como el de Chechenia. Por otra parte, Francia ha rechazado los ceceos de Estados Unidos de aislar a Irán. En 1997 la compañía petrolera francesa *Total*, en asocio con empresas rusas y malayas, acordaron explotar un campo natural de gas en el sur de Irán, desafiando directamente a Estados Unidos. Igualmente, Turquía ha firmado un acuerdo por 20 años para que Irán sea su principal proveedor de gas natural.

Durante el primer periodo de la administración Clinton, las relaciones entre Estados Unidos e Irán fueron muy tensas tras la firma de la Acta de Sanciones Iran-Libia<sup>99</sup> en 1995. La elección de Jarami abrió una posibilidad de acercamiento entre estos dos países, y se han presentado pequeñas pero significativas señales. Por ejemplo, en una entrevista a la CNN Jarami dijo que era importante promover el intercambio de profesores, escritores, académicos, artistas, periodistas y turistas entre las dos naciones.

Después de su elección Jarami le solicitó a su ministro de Relaciones Exteriores, Kamal Jarazzi, que realizara un *tour* por las capitales árabes con la consigna de que Irán quería promover relaciones pacíficas y cooperativas en el mundo árabe. Posteriormente, en diciembre de 1997 durante la cumbre de la Organización Países Islámicos (OIC), Jarami fue elegido presidente por un periodo de tres años. Durante este encuentro Jarami moderó la posición de Irán frente al proceso de paz árabe-israelí diciendo que Irán va a aceptar cualquier decisión que los palestinos adopten.

La ofensiva diplomática continuó en marzo de 1998 cuando el ex presidente iraní Hashemi Rafsanjani, perteneciente a una corriente centrista, viajó a Arabia Saudita para acordar una reducción en la producción de petróleo entre estos dos países. Para mediados de 1998, el único asunto pendiente en las relaciones entre Irán y los Estados del Golfo es una disputa entre el primer y los Emiratos Árabes Unidos por la posesión de las islas Gran Tunb, Pequeño Tunb y Abu Musa, que son reclamadas por los dos países pero que se encuentran ocupadas por Irán.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> El acta imponía numerosas sanciones a firmas extranjeras que invirtieran más de 40 millones en la industria petrolera

Después del grave incidente de las manifestaciones estudiantiles es muy difícil predecir el rumbo que tomará Irán en sus relaciones exteriores. Por lo pronto, Estados Unidos se mantiene distante. Cualquier señal de apoyo a Jarami puede ser malinterpretada o usada por los clérigos radicales para ocasionar el suicidio político de Jarami.

Washington seguirá con cuidado el desarrollo de los acontecimientos en Irán e Irak, pues el Gobierno se encuentra muy preocupado por el desarrollo de ADM por parte de estos dos países. Una posible ruptura del equilibrio regional se presentaría por la culminación del programa nuclear iraní, hecho que provocaría una reacción inmediata por parte de Israel, y probablemente Irán haría todo lo posible por acelerar los resultados de su programa nuclear, dando un golpe de muerte a la política de no-prolifерación. En el momento parece poco probable que Irán culmine o acelere su programa nuclear.

Así mismo, es muy difícil que Irán se aventure por iniciativa propia a realizar algún tipo de acción encaminada a reafirmar su hegemonía regional. Los problemas económicos y políticos reducen el margen de acción del gobierno iraní y se constituyen en un freno a sus posibles ambiciones. El presidente Jarami ha manifestado un deseo por trabajar en lograr una reducción en las tensiones regionales. Sin embargo, esto depende de quién se consolide en el poder.

El gran desafío interno es el de lograr superar los obstáculos políticos y religiosos que le impone la herencia de la Revolución Islámica. Si no se logra la remoción de ese tipo de obstáculos es muy difícil llegar a los cambios que se requieren para crear un Irán próspero, que satisfaga las necesidades y aspiraciones sociales, políticas, económicas y culturales de su población.

### C. La alianza fantasma: Israel, Turquía y Estados Unidos en el Medio Oriente

La hegemonía de Estados Unidos en el Medio Oriente se consolida gracias a la denominada Alianza Fantasma. Israel, Turquía y Estados Unidos niegan firmemente su existencia. Los turcos aseguran a las naciones musulmanas que sus nuevos nexos militares y económicos con los israelíes no los amenazan. Los americanos afirman que sus renovadas relaciones con Turquía no deben preocupar a las monarquías árabes. Los israelíes dicen: "¿Alianza? ¿Cuál alianza? Ninguno de los tres tiene el compromiso de ir a la guerra si el otro es atacado"<sup>101</sup>.

Entre más lo niegan, las otras naciones están convencidas de que la Alianza Fantasma es un nuevo elemento de la geopolítica del Medio Oriente y tienen razón. Turquía, la cual no pudo ingresar a la Unión Europea debido a la oposición alemana y griega, ve en Estados Unidos la

iraní.

<sup>101</sup> William Safire, "The Phantom Alliance", *The New York Times on the Web*, edición 4, 1999, p. 1 (traducción libre).



oportunidad para conseguir presencia regional e internacional. La amistad con Israel le representa a Turquía mayor apoyo norteamericano. Al mismo tiempo, la nación judía se beneficia de tener un poderoso amigo en el mundo musulmán y su fuerza aérea puede entrenar en el cielo turco. Los americanos también necesitan las bases turcas para atacar a Irak.

Turquía vende textiles y otros bienes libres de impuestos a Israel, el cual les añade valor agregado y los comercializa en Estados Unidos con exenciones arancelarias. Esto impulsa la economía turca y motiva a las compañías israelíes para construir industrias. Mientras tanto Estados Unidos se apoya en las empresas petroleras para levantar una red de oleoductos desde el Mar Caspio a través de Turquía, en vez de utilizar una ruta más corta y directa que pase por Irán.

Los israelíes apoyan a los turcos contra los griegos en Chipre. Israel presiona a Estados Unidos para que venda a Turquía helicópteros Apache para utilizarlos contra los "malos kurdos" que buscan separarse y formar una república independiente al norte del país. Mientras tanto, Estados Unidos y la inteligencia israelí ayudaron a encontrar a Abdullah Ocalan, el kurdo más buscado por Turquía. En agradecimiento, los turcos calladamente ayudan a los "buenos kurdos" en el norte de Irak, que le causan problemas a Saddam, a pesar de sus temores frente a una eventual conformación del Kurdistan independiente.

Estados Unidos también necesita al gobierno de Turquía para contener un posible avance del fundamentalismo dentro su sociedad. Otros quieren unirse al club informal. Entre ellos se encuentran desde separatistas musulmanes en Chechenia hasta actores mucho más poderosos como Egipto, el cual tiene una reducción en la ayuda económica que le ofrece Estados Unidos. Jordania parece estar dentro del círculo. Sin embargo, hasta que no se consolide en el poder el hijo del rey Hussein, el régimen jordano se encuentra amenazado.

#### IV. CONCLUSIONES

Después de la Segunda Guerra del Golfo se inauguró la era de hegemonía estadounidense en el Medio Oriente. La solidaridad árabe se resquebrajó con la invasión iraquí a Kuwait. Los regímenes de Bagdad y Teherán conservaron su papel de potencias regionales. Desde entonces, el balance de poder se alteró significativamente, pues se hicieron evidentes las rivalidades entre países de la zona y se configuró un nuevo sistema de alianzas, cuya lógica responde a la necesidad de supervivencia ante las ambiciones de Irán e Irak. Estados Unidos desempeña hoy por hoy un importante papel de *pacemaker* y de garante del éxito del proceso de paz israelo-palestino.

La existencia del Estado judío es un hecho incontestable del que han tomado conciencia la mayoría de naciones árabes. La existencia de problemas comunes como el de los recursos

naturales ha propiciado un acercamiento para la consecución de soluciones conjuntas. Si bien no puede hablarse de un idilio entre árabes e israelíes, el mismo hecho de que las partes hayan aprendido a coexistir, muestra el grado de normalización de las relaciones, más si se consideran los altos grados de belicosidad vividos antes de los años noventa. No se está hablando del fin de los conflictos, de hecho siempre los habrá. Sin embargo, conflicto no implica necesariamente enfrentamiento bélico. Las estrategias radicales han perdido campo frente a los mecanismos concertados y negociados en la solución de problemáticas comunes.

La reconfiguración del orden regional es un proceso dinámico vigente: la modernización de las instituciones en muchos de los países se encuentra en marcha y el relevo generacional del poder en naciones como Arabia Saudita, Siria, Irak, Omán y Egipto será una realidad en los próximos quince años. El petróleo, la situación geográfica, la existencia de Israel son tres elementos que mantienen las potencias en alerta.

#### BIBLIOGRAFÍA

##### Libros

Autores internacionales, *United Arab Emirates. Yearbook 1997*, London, 1997.

Beilin, Yossi. *A vision of the Middle East*, Tokyo, 1993.

Borzilai, Gad (comp.). *The Gulf crisis and its global aftermath*, London, Routledge, 1993.

Field, Michael. *Inside the Arab World*, Library of Congress Cataloging-in-Publications Data, United States of America, 1994.

Marquina Barrio, Antonio (comps). *Un nuevo orden de seguridad para Oriente Medio*, Madrid, Edit. Complutense, 1991.

##### Revistas y prensa

AFP-EFE, "Ordenan Represión en Irán", *El Tiempo*, 15 de julio de 1999, p. 11A.

APF-Reuters, "Iraníes desafían al gobierno islámico", *El Tiempo*, 14 de julio de 1999, p. 11A.

Aristegui, Gustavo de. "Jordania después de Hussein", *Política Exterior*, Vol. XII, N° 68, marzo/abril, 1999.



- Arnett, Eric H. Moshes Arkady y Andrés S. Serrano. "Hacia un nuevo régimen de no-proliferación nuclear", *Política Exterior*, N° 42, 1994-1995.
- Betts, Richard K. "Armas de destrucción masiva", *Revista Política Exterior*, Vol. XII, N° 63, mayo/junio 1998, pp. 135-151.
- Cairncross, Frances. "Pragmatismo medioambiental", *Revista Política Exterior*, N° 41, octubre-noviembre, 1994.
- Cowell, Alan. "King Hussein Ails. His Brother Waits", *The New York Times*, 1° de noviembre de 1998, p. 8Y.
- Crossette, Barbara. "Iraq Yields Slightly in Monitoring Dispute", *The New York Times*, noviembre 3, 1998, p. 1CA.
- Crossette, Barbara. "Looking post Hussein, U.S. is peering at a pretender", *The New York Times*, diciembre de 1998, p. A6.
- Darembaum, Jaime. "Aspectos políticos de la Guerra del Golfo Pérsico", *Revista Acta Académica*, Universidad Autónoma de Centro América, N° 8, mayo de 1991.
- Embajada de la República Islámica de Irán. "El nuevo gobierno de la República Islámica de Irán y su punto de vista sobre diferentes aspectos relacionados con el desarrollo político, económico y cultural del país", editado por la Embajada de la República Islámica de Irán, Santafé de Bogotá, noviembre 11, 1997.
- Freedman, Robert. "U.S. Policy Toward the Middle East in Clinton's Second Term", *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 3, N° 1, marzo de 1999.
- Gause III Gregory F. "Getting it Backward on Iraq", *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 3, mayo/junio, 1999, pp. 54-65.
- Tragorel, Juan Carlos. "Las cosas en Irán no volverán a ser como antes", *El Tiempo*, 14 de julio de 1999, p. 11A.
- Jarraz, Kamal. "La política exterior de Irán", *Revista Política Exterior*, Vol. XII, N° 62, marzo/abril, 1998, p. 23-29.
- Jehl, Douglas. "As Arab League Urges Iraqis to Obey the U.N., They Walk Out of the Meeting", *The New York Times*, enero 25, 1999, p. 10A.

- Jehl, Douglas. "Iran discontent rises as oil-based economy falls", *The New York Times*, diciembre 13, 1998, p. A7.
- Kinzer, Stephen. "Iraqi leader's power: undamaged by the bombing?", *The New York Times*, enero 28, 1999, p. A6.
- Lindt, G. "La necesidad de una gestión integrada del agua en las grandes aglomeraciones urbanas", *Revista La Naturaleza y sus Recursos*, especial de la edición: calidad y disponibilidad de H<sub>2</sub>O, Vol. 26, N° 3, UNESCO/Parthenon Publishing, 1993.
- Mueller, John and Karl Mueller. "Sanctions of Mass Destruction", *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 3, mayo-junio, 1999, pp. 43-53.
- Redacción Internacional. "Protestas en cinco ciudades de Irán", *El Tiempo*, 13 de julio de 1999, p. 10A.
- Rubin, Barry. "The Geopolitics of Middle East Conflict and Crisis", en *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 2, N° 3, agosto de 1998.
- Rubin, Barry. "The Persian Gulf after the Cold War: Old Pattern, New Era", *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 3, N° 2, junio de 1999.
- Rubin, Barry. "The Politics of the New Middle East", *Middle East Review of International Affairs*, N° 3, septiembre de 1997.
- Rubin, Barry. "Israel, the Palestinian Authority and the Arab States", *Middle East Security and Policy Studies*, N° 36, enero de 1998.
- s. a. "Hasta cuando", *Revista Semana*, N° 864, noviembre 23 al 30, 1998, pp. 146-147.
- Saldivar, Carlos Alonzo. "Irak, ¿sostenerla o enmendada?", *Revista Política Exterior*, Vol. XIII, N° 68, marzo/abril, 1999.
- Scioline, Elaine. "Iran demonstrations spread police clear out University", *The New York Times*, julio, 1999, p. A8.
- Scioline, Elaine. "Tables turn in Iran: Crowds Support old-line leaders", *The New York Times*, julio, 1999, p. A10.
- Valcárcel, Darío. "Omán: desarrollo interior, inseguridad exterior", *Revista Política Exterior*, N° 39, junio/julio, 1994.



Weiner, Tim. "U.S. long view on Irak patience in containing an ever deadlier Hussein", *The New York Times*, diciembre, 1998, p. A7.

#### Internet

"The United States and Iran: Time for Dialogue?", *Focus on Iran*, N° 2, February 1998. [www.mehrdad.org/focus-on-iran.html](http://www.mehrdad.org/focus-on-iran.html)

Autores internacionales, "Situación del agua en Israel".

Freedman, Robert. "U.S. Policy Toward the Middle East in Clinton's Second Term", *Middle East Review of International Affairs-Meria*, Vol. 3, N° 1, March 1999.

#### Fuente de Mapas

Gol, Ehud. "El proceso de paz palestino-israelí", Sociedad de Estudios Internacionales, documento de Internet.

Haricy, Hussein. "Religión y política en Egipto", en *Política Exterior*, Vol. XIII, N° 69, mayo/junio, 1999.

Kirisci, Kemal. "Turkey and the United States: Ambivalent Allies", *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 2, N° 4, November 1998.

Nasser, Mayed. "El amargo balance de los acuerdos de Oslo", documento de Internet.

Rubin, Barry. "The Geopolitics of Middle East Conflict and Crisis", *Middle East Review of International Affairs*, Israel, Bar-Ilan University, Vol. 2, N° 3, August 1998. [www.biu.ac.il/SOC/besa/meria.html](http://www.biu.ac.il/SOC/besa/meria.html)

Rubin, Barry. "The politics of the New Middle East", *Middle East Review of International Affairs*, Issue 2, September 1997.

S.A., "Ehud Barak: Election revives a difficult Mideast peace process", en [www.detroitfreepress.com/voices/editorials/queisra19.htm](http://www.detroitfreepress.com/voices/editorials/queisra19.htm)

S.A., "Irak: The UNSCOM experience", *Sipri*, October, 1998.

S.A., "New government and prospects of Iranian economy", *Salam (morning daily)*, May 19, 1376 (1997).

S.A., "UNSCOM: Chronology of main events", *United Nations*, April 19, 1999.

Safire, William. "The Phantom Alliance", *The New York Times on the Web*, February 4, 1999.

Segal, Naomi. "Barak's 'lightning' victory follows path of his mentor, Yitzhak Rabin", JTA On Line.

Teitelbaum, Joshua. "The Gulf States and the End of Dual Containment", *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 2, N° 3, August 1998.

[www.193.94.367/waicent/faoinfo/sustdev/EPdirect/WFS/WPS00002.htm](http://www.193.94.367/waicent/faoinfo/sustdev/EPdirect/WFS/WPS00002.htm)

[www.biu.ac.il/SOC/besa/meria.html](http://www.biu.ac.il/SOC/besa/meria.html)

[www.biu.ac.il/SOC/besa/meria.html](http://www.biu.ac.il/SOC/besa/meria.html)

[www.biu.ac.il/SOC/besa/meria.html](http://www.biu.ac.il/SOC/besa/meria.html)

[www.biu.ac.il/SOC/besa/meria.html](http://www.biu.ac.il/SOC/besa/meria.html)

[www.israel.mfa.gov.il/mia/gc.asp?MFAH00y=0](http://www.israel.mfa.gov.il/mia/gc.asp?MFAH00y=0)

[www.salamiran.org/IranInfo/State](http://www.salamiran.org/IranInfo/State)

[www.sipri.se/pubs/Factsheet/unscom.html](http://www.sipri.se/pubs/Factsheet/unscom.html)

[www.streetmap.com/](http://www.streetmap.com/)

[www.un.org/Depts/unscom](http://www.un.org/Depts/unscom)

#### Páginas oficiales de algunos países del Medio Oriente

[emirates.online.com/](http://emirates.online.com/)

[travel.state.gov/kuwait.html](http://travel.state.gov/kuwait.html)

[www.arab.net/Bahrain/Bahrain\\_contents.html](http://www.arab.net/Bahrain/Bahrain_contents.html)

[www.arab.net/oman/oman\\_contents.html](http://www.arab.net/oman/oman_contents.html)

[www.arab.net/saudi/saudi\\_contents.htm/](http://www.arab.net/saudi/saudi_contents.htm/)

[www.ifc.org/camera/Bahrain.htm](http://www.ifc.org/camera/Bahrain.htm)

[www.ifc.org/camera/yemen/htm](http://www.ifc.org/camera/yemen/htm)

[www.janes.com/geopol/sentinel/gulfrsa/gulfrsa\\_Bahrain.html](http://www.janes.com/geopol/sentinel/gulfrsa/gulfrsa_Bahrain.html)

[www.magnet.com.je/arabworld/saudi/general.htm](http://www.magnet.com.je/arabworld/saudi/general.htm)

[www.odci.gov/cia/publications/factbook/country.htm/](http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/country.htm/)

[www.ogd.org/rapport/es/RP1\\_9\\_yemen.html](http://www.ogd.org/rapport/es/RP1_9_yemen.html)

[www.omanet.com/indexenglish.htm](http://www.omanet.com/indexenglish.htm)



---

## Paz y política exterior: entre la intervención y la cooperación (a propósito de la diplomacia por la paz del gobierno de Andrés Pastrana en el primer año)

---

**Investigador:****Leonardo Carvajal**Profesor e Investigador de la Facultad de  
Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.**Asistente de Investigación:****Catalina Bello**Estudiante de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.**I. EL PÉNDULO SE DIRIGE AL TEMA DE LA PAZ**

Desde la época de la campaña por acceder al solio presidencial en los primeros meses de 1996, el entonces candidato Andrés Pastrana Arango y lo que sería su posterior programa de gobierno resultaron atados de manera fundamental al tema de la paz en Colombia. Varios hechos algunos de ellos coyunturales y sorpresivos, otros estructurales y planificados, terminaron por definir un estrecho vínculo entre la guerrilla de las FARC y la campaña de la Alianza por el Cambio. La adhesión que hizo a la candidatura de Horacio Serpa el ex-gobernador de Antioquia, Alvaro Uribe Vélez, quien desde ese cargo promovió decididamente las Convivir y propinó importantes derrotas a la subversión en esa región del país, fue una de las variables que terminó por dibujar el marco de desconfianza por parte de la guerrilla ante el candidato oficial del Partido Liberal. La cercanía de vieja data entre Alvaro Leyva, simpatizante del candidato conservador, y la cúpula de las FARC, facilitó la celebración de un encuentro de Víctor G. Ricardo, alto directivo de la campaña, y el secretariado de esa organización armada en el preludio de la segunda vuelta electoral. Sin duda, este episodio y el amplio despliegue de fotografías entre Ricardo y Marulanda Vélez portando publicidad de la campaña de Pastrana, fue un importante golpe de opinión ante un electorado que interpretó el hecho como la posibilidad real de adelantar una negociación política durante un eventual gobierno conservador. Haber logrado despojar a Serpa Uribe del monopolio que ejercía sobre el asunto de la paz como su principal bandera programática y electoral, tuvo inmediatos resultados: tras haber afrontado una sorpresiva derrota en la primera vuelta, en la ronda definitiva el candidato de la Alianza fue elegido presidente con la votación más alta registrada en una elección presidencial.

Hechos posteriores, confirmaron la definitiva opción por el tema de la paz que había tomado un poco de forma racional y mucho de manera improvisada, el ahora presidente electo. En



efecto, con anterioridad a su posesión como jefe de Estado, Pastrana asombró al país al sostener personalmente un encuentro con el máximo líder de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, el legendario "Tirofijo". La suerte de lo que serían los primeros meses del nuevo Gobierno estaba definida: declaración del despeje de cinco municipios en el sur del país para adelantar los primeros diálogos<sup>1</sup>; la instalación en San Vicente del Caguán por parte del mismo presidente de las mesas para definir la agenda de negociación; la extensión consecutiva del plazo de desmilitarización de dicha zona; la congelación de los diálogos decretada unilateralmente por las FARC hasta tener evidencia de la política estatal contra los grupos paramilitares; la destitución de altos mandos del ejército, la renuncia del Ministro de la Defensa y la posterior crisis militar; un nuevo encuentro entre el primer mandatario y el jefe histórico de ese movimiento guerrillero y la firma en esa ocasión del Acuerdo de Caquetania; la definición de la agenda de negociación; el aplazamiento de la instalación de las mesas de negociaciones por desacuerdo sobre la Comisión Internacional de Verificación; la fluctuación de la opinión pública entre el pacifismo y el guerrillerismo, entre el optimismo y la decepción; los clásicos enfrentamientos entre halcones y palomas; las arremetidas paramilitares; las vicisitudes del proceso con el ELN [...] entre muchos otros acontecimientos que han concentrado la agenda del Gobierno, sus principales esfuerzos y lo mejor de su capital político en el tema de la paz.

## II. LA PAZ IMPREGNA LA AGENDA DE LA POLÍTICA EXTERIOR

En el marco de la prioridad otorgada por el Gobierno nacional al asunto de la búsqueda de una salida política al conflicto armado en el país, la política exterior no fue la excepción. Al conjunto de principios, la definición de prioridades temáticas y geográficas, las estrategias de inserción en el sistema internacional y los instrumentos para la ejecución de la política exterior, el Gobierno le ha dado el título de "Diplomacia por la paz"<sup>2</sup>. De igual forma, el Plan de Desarrollo titulado "Cambio para Construir la Paz", incluye un apartado para la agenda exterior del país así como una serie de referencias al llamado "Plan Colombia", prometido por el presidente durante la campaña, consistente en una estrategia de consecución de recursos y cooperación de la comunidad internacional para respaldar el proceso de negociación<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> En conjunto, la extensión de estos cinco municipios suma 42.000 kilómetros cuadrados. Cuatro de ellos se encuentran en jurisdicción del Departamento del Meta (La Uribe, Vista Hermosa, Mesetas y La Macarena) y el restante en el Departamento del Caquetá (San Vicente del Caguán). Para tener un punto de comparación con la zona de distensión decretada en Colombia, sólo en términos de tamaño espacial, algunas extensiones de otros países y regiones del mundo que han sido intervenidas por los Estados Unidos son: la provincia de Kosovo con 11.000 kilómetros cuadrados, Bosnia-Herzegovina 51.129, El Salvador 21.040, Haití 27.750, República Dominicana 48.730, Grenada 344, Panamá 77.180, Cuba 110.861, Guatemala 108.890, Nicaragua 130.000, Somalia 637.666, Vietnam 333.000. Cifras tomadas de *L'état du monde*, París, La Découverte, 1999.

<sup>2</sup> Ver el folleto *Diplomacia por la paz*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.

<sup>3</sup> Ver apartado V "Agenda internacional", Capítulo 1 "El contexto", en *Cambio para construir la paz. Plan nacional de desarrollo. Bases 1998-2002*, Bogotá, Presidencia de la República/Departamento Nacional de Planeación, 1998.

Entre los "presupuestos" de la política exterior del gobierno del Presidente Andrés Pastrana, se define que "la globalización y los sistemas de integración han profundizado la relación entre política doméstica y política exterior", y que "la sociedad colombiana tiene problemas estructurales (inequidad en la distribución del ingreso, pobreza, violencia) que el sistema político ha sido incapaz de resolver. Por ello se justifica apelar a las relaciones internacionales con el fin de buscar soluciones a la crisis nacional"<sup>4</sup>. En lo que respecta a los "principios fundamentales" de la diplomacia por la paz se definen la concertación entre el Estado y la sociedad civil, la defensa del derecho internacional, la opción por la cooperación y no por la confrontación, y la búsqueda del consenso político interno a partir de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Como objetivos de la política exterior son señalados la búsqueda de una "autonomía interdependiente", la diversificación de relaciones con la comunidad internacional, la reconstrucción de los lazos con los Estados Unidos, la búsqueda de un desarrollo más equitativo de la globalización, la salvaguarda de los intereses nacionales, y el mantenimiento de la integridad territorial, la seguridad y la prosperidad del país.

En el propósito de establecer el tema de la paz como núcleo de la política exterior se definen unos postulados que lo justifican. "El concurso de la comunidad internacional se entiende como un complemento de los esfuerzos nacionales internos"<sup>5</sup>. La necesidad de propiciar el "apoyo y colaboración de las naciones industrializadas y organismos internacionales para buscar la mejoría en las condiciones socio-económicas de aquellas regiones más afectadas por el conflicto armado"<sup>6</sup>. Se advierte que la participación de la comunidad internacional en el proceso de paz debe darse únicamente "en el marco del principio de no intervención en los asuntos del fuero político interno y de la cooperación internacional"<sup>7</sup>. Así mismo, el Gobierno señala que "se requiere que las actuaciones de la comunidad internacional se realicen con suma prudencia, porque sus participaciones pueden ser utilizadas políticamente por alguna de las partes en conflicto, o que una acción no ponderada o adoptada sin suficientes elementos de juicio puede frustrar o entorpecer el proceso de paz"<sup>8</sup>. Finalmente se establece que "la iniciativa política en las negociaciones depende del Gobierno colombiano, por lo cual a la comunidad internacional sólo le corresponde un papel de asistencia"<sup>9</sup>.

## III. EL RETO DE INTERNACIONALIZAR LA PAZ Y NO EL CONFLICTO

No obstante el rol central otorgado al tema de la paz en el conjunto de la política exterior del Gobierno, y la precaución de señalar los alcances y límites a ese tratamiento internacional del

<sup>4</sup> *Diplomacia por la paz*, Op. Cit.

<sup>5</sup> *Ibid.* El resultado es nuestro.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.* Resaltado es nuestro.

<sup>9</sup> *Ibid.* Resaltado es nuestro.



conflicto armado, el desarrollo en la práctica de la diplomacia por la paz ha estado signado por las continuas vicisitudes, las percepciones equivocadas de algunos actores internacionales sobre el sentido de su participación, la indefinición del límite entre intervención y cooperación en lo que hace al tema de la paz en la política exterior, los pronunciamientos desobligantes de algunos actores internacionales, entre otros.

A este propósito del Gobierno de internacionalizar el tratamiento del conflicto armado, se suman las estrategias que en el mismo sentido, aunque por obvias razones con instrumentos y objetivos disímiles, las FARC, el ELN y los grupos paramilitares también han implementado. En varias ocasiones, con el fin de darle un tratamiento internacional a sus estrategias de combate, la búsqueda de legitimidad política en el exterior, la conservación de aliados para el proceso de negociación, la compra de arsenal bélico, la denuncia internacional por violación de los Derechos Humanos, entre otros tantos objetivos. Los demás actores no gubernamentales del conflicto también desarrollan una suerte de "diplomacias paralelas" en forma racional y planificada algunas veces, y de manera involuntaria y azarosa en otras ocasiones.

Sin duda, la definición de los puntos señalados en documentos oficiales del Gobierno nacional demuestran que el ejecutivo es consciente teóricamente de las "luces y sombras" que representa la internacionalización del tema de la paz, pero en la práctica, en varias oportunidades no ha sido consecuente con esas previsiones planteadas en el papel. De hecho, el Gobierno ha internacionalizado a fondo el conflicto (con Estados Unidos, España, Alemania, Venezuela, Cuba y los demás vecinos en América Latina), sin pasar muchas veces tal participación de la comunidad internacional por el filtro de la no intervención, la prudencia y el respeto irrestricto por la soberanía del país. Contrario a lo planteado conceptualmente, varias veces la política exterior ha operado como una lapa frente a la internacionalización del conflicto: antes que transformarla positivamente, ha intensificado en varias ocasiones su potencial desestabilizador. A tal punto ello ha sido así, y el Gobierno ha sido consciente de tal potencial negativo, y también como una estrategia para legitimar los periplos presidenciales ante la opinión pública, que dio un giro al pasar de catalogar todo el conjunto de la política exterior como "diplomacia por la paz" a denominarla ahora "diplomacia económica", como se puso de presente en una alocución televisada del primer mandatario en abril de 1999: "La diplomacia por la economía rinde sus frutos de manera contundente. Como consecuencia de ella tenemos inversiones que comienzan a llegar. Los empresarios internacionales ya consideran a Colombia centro de sus planes de expansión. Otros comienzan a dár buenas noticias sobre nuestra patria, nuestras capacidades y nuestras oportunidades. En Estados Unidos, México, Cuba, Marruecos, Suramérica y España impulsamos más negocios, más mercado y más empleo. Estos nos indican que debemos continuar en el desarrollo de la diplomacia por la economía. Porque haciéndolo conseguimos más empleo, más recursos y más progreso para nuestros compatriotas"<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Alocución televisada del Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, abril 8 de 1999. Tomado de <http://www.presidencia.gov.co>

Lo que resulta evidente es que cuando se toma la decisión de profundizar la internacionalización de los asuntos domésticos (como es el caso del tema de la paz), se corren riesgos extremos: se gana mucho o se pierde mucho. Por tal motivo, resulta fundamental plantear una serie de preguntas para discutir luego sobre algunas de ellas: ¿Internacionalizar para qué? ¿Internacionalizar todos los temas? ¿Internacionalizar selectivamente con intensidades diferentes? ¿En la diplomacia por la paz hay una visión estratégica sobre el asunto de la salida política doméstica al conflicto? ¿Internacionalizar la paz para fortalecerse o para debilitarse? ¿Para que los actores internacionales cooperen, o para que opinen e intervengan? ¿Cuál es el límite, en lo referente al tema de la paz, entre lo que puede entenderse como "intervención" y la deseable "cooperación"? ¿Cómo definir teóricamente los dos conceptos? ¿Internacionalizar el tema de la paz dificulta la necesaria solución "a la colombiana" para este preciso conflicto, que presenta características especiales y particularidades nacionales? ¿Al internacionalizar el tema, el país acepta expresamente que al caso de Colombia se impongan estándares internacionales de tratamiento de tema de los Derechos Humanos y sus violaciones? ¿Al internacionalizar el tema de la paz se multiplican los actores con los cuales transar? ¿Internacionalizar la paz significa alejar o aproximar la solución al conflicto armado interno? ¿Cómo internacionalizar funcionalmente, y no intuitivamente sino profesionalmente, no coyunturalmente sino estratégica y estructuralmente, no como política gubernamental de imagen sino como estrategia societal-estatal de supervivencia como nación? ¿Hasta qué punto, en definitiva, es posible disminuirle el componente azaroso a la internacionalización y convertirla en un proceso guiado por nuestra voluntad?

#### IV. GLOBALIZACIÓN, PAZ Y COOPERACIÓN: CONSTRUYENDO EL ESCENARIO

##### A. El eclipse de las temáticas colombianas: El auge de los asuntos "internacionales" en un país parroquial

El fin de siglo trajo para el país la concreción de un fenómeno que había venido perfilándose desde los años ochentas y que se profundizó en la década que está por concluir: Colombia debió enfrentar una suerte de "eclipse" temático consistente en una superposición, única en la historia nacional, en la que debido a múltiples causas la principal de ellas la terminación del enfrentamiento bipolar entre el Este y el Oeste, convergen los principales temas domésticos con los más importantes asuntos de la agenda internacional. Tal relación de doble vía, en la que los asuntos internos presentan a la vez causas y repercusiones exteriores, y en la otra dirección las temáticas centrales del sistema internacional se nutren y a la vez alimentan las problemáticas colombianas, ha repercutido en que, ahora, las tradicionales divisiones entre temas internacionales y asuntos domésticos, entre afuera y adentro, entre lo interno y lo exterior, sean sólo una ficción ampliamente superada por la realidad<sup>11</sup>. Hoy por hoy, es claro que lo

<sup>11</sup> Para una mayor discusión sobre la hipótesis según la cual el país asiste al instante de mayor internacionalización de su



que es correcto conceptualmente es hacer referencia a unos asuntos que son de carácter "internético", cabe decir, internacionales y domésticos al mismo tiempo<sup>12</sup>.

Esta novedosa situación que debe afrontar Colombia se produce en un país que no está adecuadamente preparado para afrontar con éxito esta internacionalización sin precedentes de la mayoría de asuntos, problemáticas y, por ende, de las soluciones a los principales retos nacionales. Dicha internacionalización extrema de la situación colombiana contrasta de manera significativa con la realidad de un país a tamente parroquial, a causa de múltiples factores de tipo histórico (la pérdida de Panamá y los años siguientes caracterizados por un temor nacional por los asuntos exteriores), geopolítico (la fundación de la capital en un sitio inhóspito alejado de las costas, en consideración a que en los tiempos antiguos la cercanía al mar era sinónimo de internacionalización y principal vía de vinculación con el mundo exterior), cultural (un país con un "temor casi teológico a los demonios exteriores" como García Márquez ha definido el perfil nacional colombiano)<sup>13</sup> y demográfico (una nación sin importantes inmigraciones, aunque paradójicamente, con una inmensa población habitando por fuera de las fronteras nacionales)<sup>14</sup>.

En varios escenarios de la vida nacional resulta evidente la baja preparación del país para hacer frente, con éxito, a los retos que impone esta internacionalización nunca antes vista. La sociedad civil en su conjunto, como se anotó, mantiene una visión altamente provincial sobre el mundo; prevalece el monolingüismo en la mayoría de la población; el conocimiento sobre el acontecer internacional es precario a nivel general; la educación a nivel básico y universitario ignora en su mayoría la globalización del planeta; la conciencia ciudadana sobre la política exterior como un imperativo de solución de las problemáticas nacionales es bastante baja y, por el contrario, ésta es asumida como una práctica suntuaria de los gobiernos de turno que, en consecuencia, deteriora la legitimidad de los mandatarios que buscan adelantar una dinámica política exterior. Los medios de comunicación adelantan un cubrimiento débil, casi siempre con un espacio ínfimo y de carácter puramente descriptivo, sin análisis que informen con calidad a la población sobre un mundo cuyo acontecer está íntimamente ligado con la

historia republicana, ver Leonardo Carvajal, "Los desafíos de la internacionalización de Colombia en los noventa: más allá del rinoceronte y el avestruz", *Revista Cancillería de San Carlos*, N° 21 y 22, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, enero y mayo, 1997.

<sup>12</sup> Una discusión sobre el concepto de temas de carácter "internético", se encuentra en Fernando Cepeda Ullón, "Gobernabilidad y relaciones internacionales", a su vez compilado por Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Libros-Universidad Nacional, 1997. En este artículo Cepeda afirma que en el contexto actual que afronta Colombia "los factores domésticos e internacionales se entrelazan, de tal manera que hoy se habla de asuntos que son 'internéticos' para señalar que son una mezcla de factores internacionales y factores domésticos. Una mezcla inseparable".

<sup>13</sup> Ver Gabriel García Márquez, "Por un país al alcance de los niños", *Colombia: al filo de la oportunidad*, Bogotá, Presidencia de la República/Colciencias, Colección Documentos de la Misión Ciencia, Educación y Tecnología, T. I, 1995.

<sup>14</sup> Mayores detalles sobre los motivos que pueden explicar el parroquianismo que caracteriza la nación colombiana pueden encontrarse en Leonardo Carvajal, *Op. Cit.*

vida cotidiana de las personas. En este último caso, opera el círculo vicioso: desinterés de la población por los asuntos internacionales/poca oferta de los medios de comunicación en esa materia a causa de la baja audiencia/población que continúa internacionalmente desinformada. Por último, el Estado tampoco está preparado técnica ni estructuralmente para conducir la inserción de Colombia al sistema internacional. Las agencias estatales afrontan los componentes internacionales de sus respectivas competencias en forma reactiva, con un bajo número de profesionales idóneos, desordenadamente y sin coordinación real y permanente con otras instancias del mismo Estado.

### 1. Una internacionalización sin precedentes: Colombia se hace visible

Así también en el marco de esta sobreposición de las agendas doméstica e internacional de Colombia, "el agudo conflicto colombiano ha dejado de ser un asunto de mero interés interno. Siguiendo las realidades que impone el mundo globalizado actualmente en marcha, la comunidad internacional tiene puestos los ojos sobre los avatares de los acontecimientos domésticos [...] Colombia pasó de ser un país problema en el contexto internacional, a convertirse en la nación que representa los mayores riesgos para la seguridad regional. Recientes hechos conforman las complejas aristas que atraviesan la posición de Colombia en la región, tal como se desprende de la permanencia de antiguos conflictos en la frontera con Venezuela, pero también de la emergencia de nuevas fuentes de tensión con Panamá, Ecuador y Perú. Colombia está en el ojo del huracán"<sup>15</sup>.

Detrás de la consolidación en las más importantes contrapartes internacionales (v. gr. la vecindad más próxima al país y Estados Unidos) de la idea de que Colombia es un factor de gran preocupación para el mantenimiento de la seguridad hemisférica, se encuentra la variable de las drogas ilícitas que ha operado como "acelerador" del conflicto a nivel doméstico y, en consecuencia, como la variable que ha internacionalizado de manera más dramática la situación de enfrentamiento bélico interno. De hecho, "la inserción de Colombia en la economía mundial del narcotráfico es una de las razones del degradamiento de la situación (doméstica) al atizar fuertemente el conflicto"<sup>16</sup>. Y como resultado necesario de la escalada de violencia, "Colombia ha alcanzado proporciones de crisis, con consecuencias funestas para los ciudadanos colombianos, su gobierno, las naciones vecinas y Estados Unidos"<sup>17</sup>.

De forma paralela con la profundización del conflicto y sus repercusiones negativas en la ineludible inserción del país al sistema mundial actual, también se ha ido construyendo en el

<sup>15</sup> Richard Downes, "Poder militar y guerra ambigua: El reto de Colombia en el siglo XXI", *Análisis Político*, N° 36, enero-abril, 1999, p. 69.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 73. El mismo autor reseña que "Colombia produce el 80% de la cocaína del mundo y el 50% de la heroína descomulgada en las costas de los Estados Unidos". *Ibid.*, p. 71.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 70.



exterior, con el agravante de contar con sectores nacionales que simpatizan con esa visión, la idea de que la situación colombiana requiere de acciones de la comunidad internacional que eviten una "balcanización" del país. Ya son reiteradas las comparaciones con otras problemáticas, en otros escenarios y condiciones, que se han visto abocadas a enfrentar operaciones multinacionales de "intervención humanitaria". Un exfuncionario del Departamento de Estado de los Estados Unidos, ha señalado "que la comunidad internacional no aprecia la magnitud de la tragedia humana de Colombia, mostrando que durante los últimos ocho años hubo 4 veces el número de muertes ocurridas en los Balcanes. La migración del campo a la ciudad en los últimos diez años es la mayor del mundo, comparable a lo ocurrido en Ruanda y Bosnia"<sup>18</sup>.

En suma, la coincidencia de las terráticas doméstica y exterior que caracteriza a la Colombia de estos tiempos de la globalización, ha incidido de manera decisiva en la internacionalización de la problemática de violencia interna, y ha consolidado el diagnóstico de "país amenaza para la seguridad" por parte de varios actores del sistema internacional. Por ejemplo, según opinión del general retirado de la Fuerza Aérea Venezolana, Boris Saavedra, significativa como una muestra de la legitimidad exterior que han cobrado estas apreciaciones sobre el país, el asunto de la guerrilla en Colombia "se está convirtiendo rápidamente en un problema de seguridad hemisférica porque afecta a todas las áreas de la sociedad, razón por la cual debe ser incluida en las agendas de los organismos internacionales, regionales y globales"<sup>19</sup>.

## 2. De la globalización al concepto de la "glocalización"

Está claro, entonces, que "las relaciones de internacionalización de un país como Colombia están influidas por sus condiciones internas e influyen apreciablemente en ellas. La violencia, por ejemplo, agrava aún más los problemas para lograr una inserción adecuada en la economía y el comercio internacional, pero a su vez, la influencia internacional sobre Colombia le empieza a exigir cada vez más decisiones para resolver estos conflictos"<sup>20</sup>.

Sin embargo, en una primera aproximación, cabe plantear que para el conflicto colombiano el objetivo debe ser "glocalizar", lo cual para estos efectos, quiere decir internacionalizar lo necesario y mantener en el nivel doméstico aquellos asuntos que no requieren tratamiento en el exterior, o que al tener vinculaciones con el escenario internacional magnifican su potencial desestabilizador, dificultando la solución negociada. El tema de la paz, al igual que los asuntos de las drogas ilícitas y el medio ambiente, también es una típica problemática de carácter

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Citado por *Ibid.*, p. 72.

<sup>20</sup> Departamento Nacional de Planeación-UNP. *La paz: el desafío para el desarrollo*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación/Tercer Mundo Editores, 1998, p. 91.

"intermístico", y por ello "parece relevante encontrar alternativas para desvincular selectivamente aquellos aspectos que se refuerzan a nivel doméstico e internacional y amplían el conflicto local"<sup>21</sup>.

En esta línea de argumentación, el país debería buscar *internacionalizar e internalizar* todo aquello que dinamice y coadyuve al manejo interno del tema, así como también *aislar* los temas que requieren un típico manejo nacional y buscar *repeler* todo elemento internacional que pueda entorpecer el procedimiento para la paz que se adelanta. Es de esta forma como la política exterior no sólo podría actuar como filtro de la internacionalización del proceso de paz, sino también en forma de mediador de la información que el sistema internacional produce en relación con el mismo. Siempre se hace referencia a la internacionalización del proceso de paz, pero nunca se plantea una reflexión sobre la necesidad consecuente de coordinar el proceso de "internalización" de todos los productos del exterior, dirigidos al asunto de la solución política al conflicto armado doméstico. Se trata de buscar un equilibrio entre lo que es susceptible de ser globalizado y lo que requiere tratamientos localizados, como ya se ha dicho. Conceptualmente se requiere asumir que el proceso de globalización del que se habla es de doble vía, y referirse así a una suerte de proceso de *glocalización* en donde sigue siendo cierto que muchos temas se generalizan mundialmente (y por ende necesitan tratamientos transnacionales), pero también que muchos otros asuntos mantienen causas y efectos principalmente locales y, en consecuencia, requieren tratamientos de las mismas características.

La internacionalización de la paz y de los demás temas de la agenda política exterior, debe buscar disminuir la "vulnerabilidad" del país ante los hechos que acontecen por fuera de las fronteras nacionales y controlar la "sensibilidad" del proceso frente a las diversas situaciones del acontecer internacional<sup>22</sup>. Una política exterior disfuncional frente al asunto de la paz sería aquella que potencializa la posibilidad en la cual los hechos internos sean percibidos como amenazas por la comunidad internacional y, en sentido contrario, permite que hechos que tienen lugar en el exterior afecten negativamente el curso del proceso de paz internamente. Pero, en ratificación de que se trata de un proceso de doble vía, también la política exterior debe propender por disminuir la "sensibilidad" de la comunidad internacional ante los hechos negativos que domésticamente produzca el proceso de paz.

<sup>21</sup> Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo. *Política exterior colombiana, ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Ediciones Uniandes, 1988, p. 117.

<sup>22</sup> Los conceptos de "vulnerabilidad" y "sensibilidad" son tomados de Robert Keshane y Joseph S. Nye. *Poder e interdependencia*, Buenos Aires, GEL, 1988.



### 3. La política exterior en un mundo globalizado: evitar la intervención, promover cooperación

#### 1. Cooperación e intervención: Diferencias contundentes

Según un estudio del Departamento Nacional de Planeación, “la globalización hace relativa lo que antes se llamaba intervención: hoy día se permite ver las opiniones o acciones de un país en otro con más naturalidad y aceptación, el nacionalismo ya no puede ser exagerado”<sup>23</sup>. Este diagnóstico, bastante generalizado en varios sectores del país, adolece de una serie de imprecisiones conceptuales en relación con la diferencia, de fondo y contundente, entre cooperación e intervención. El mundo globalizado obliga a todas las naciones a aceptar necesariamente, a no poder eludir de ninguna forma la cooperación, y por ello mismo, incluso, a buscarla decididamente. Pero el país no puede caer en la trampa conceptual que plantea el fenómeno de la globalización, y mucho menos aceptarlo en documentos de patrocinio estatal como es el caso del estudio en mención: la inevitabilidad de la intervención.

Los tiempos actuales que traen consigo la globalización y la interdependencia entre los países, ambos fenómenos magnificados por la misma situación del país y por la mencionada convergencia entre los asuntos domésticos y los principales temas de la agenda internacional, deben ser afrontados por el conjunto de la nación con una decidida claridad conceptual. No hacerlo (y plantear que la intervención es “natural” y “aceptable”), puede generar consecuencias verdaderamente funestas para garantizar la existencia futura del país como una nación soberana y autónoma (claro que teniendo en cuenta las redefiniciones, más no desaparición, que para estos conceptos imprimen las nuevas características del sistema internacional vigente).

Ese es, precisamente, el rol central que le cabe a la política exterior del país: argumentar en forma pragmática (y no idealista) que la intervención no debe ser practicada porque no resuelve los problemas que afronta (no porque sea inhumana o contraria al Derecho Internacional), y que, por el contrario, lo que resulta necesario en esta era de la globalización de todos los asuntos no es la intervención (pues agrava los problemas que pretende afrontar) sino la cooperación. La intervención implica diagnósticos unilaterales; acciones aisladas sobre aspectos parciales de problemas que son transnacionales e implican corresponsabilidades diferenciadas dependiendo de la forma particular en que el asunto incide en cada país. La intervención no atiende al hecho de que los fenómenos son *globales* y no radicalmente *globales*, es decir, que tienen causas y efectos en el exterior que para ser enfrentados con eficiencia requieren de acciones que combatan el fenómeno en *todos* los eslabones de la cadena (sin excepción), pero teniendo *siempre* en cuenta las particularidades locales que necesariamente presenta el fenómeno en cada uno de tales segmentos del asunto (aquí, entonces, se accede a la *cooperación*).

<sup>23</sup> DNE, Op. Cit.

La cooperación resuelve el problema, la intervención lo agrava. La intervención impone diagnósticos, la cooperación los construye colectivamente entre los actores involucrados. La intervención homogeniza diagnósticos y estrategias de solución, la cooperación define políticas de solución selectivamente en cada eslabón, pero de forma colectiva y no segmentando los problemas. La intervención se basa en conceptos radicales de globalización de los asuntos, la cooperación asume los mismos buscando un equilibrio entre lo que es global y lo que es local, sin olvidar las relaciones de mutua dependencia (de doble vía) entre los dos escenarios. La intervención magnifica responsabilidades en un eslabón de la cadena transnacional del fenómeno, la cooperación las distribuye en forma equitativa a lo largo de la misma. La intervención focaliza culpas y responsabilidades, la cooperación distribuye soluciones a lo largo de la cadena del fenómeno. La intervención impone soluciones indiscriminadamente a todos los eslabones de la cadena, la cooperación define soluciones para cada uno de los mismos en consideración a sus especificidades. La intervención esconde violentamente una parte del problema de forma temporal en uno solo de los segmentos, la cooperación erradica el fenómeno a largo plazo en el transcurso de toda la cadena en sus manifestaciones locales y, en consecuencia directa, también en sus implicaciones globales. La intervención afronta el problema coyunturalmente, la cooperación lo hace en forma estructural. La intervención es idealista, la cooperación es pragmática. La intervención no es amoral ni ilegal, es ineficiente; la cooperación no es moral ni legal, es eficiente en la solución de la problemática.

En breve, rechazar la intervención no es apelar a un nacionalismo trasnochado, promover la cooperación es estar a la vanguardia de los conceptos de soberanía y autonomía que se deben asumir en esta época de la globalización y la interdependencia en relación con un país como Colombia. Para afrontar los asuntos de las drogas ilícitas, los Derechos Humanos y el medio ambiente se requiere de cooperación y no de intervención. Así también, para alcanzar la paz en Colombia se requiere de cooperación, nunca de la intervención. Como se ve la diferencia es contundente.

#### V. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LA PAZ COMO PRINCIPIO Y COMO OBJETIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

El tema de la paz se vincula con la praxis internacional del país desde cuatro frentes diferentes. En primera instancia, la paz como *objetivo genérico* para todo el sistema internacional cuando se define como base fundamental en las actuaciones externas del país, la promoción y respeto de los principios del Derecho Internacional (entre ellos, la resolución pacífica de controversias)<sup>24</sup>, y cuando se promueve el desarme a nivel internacional<sup>25</sup>. En segundo lugar, la paz

<sup>24</sup> Ver: *Actuar en el mundo. La política exterior colombiana frente al siglo XXI*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1993.

<sup>25</sup> Ver: *Ibid.*



como objetivo concreto "hacia fuera", aunque con implicaciones indirectas a nivel interno, cuando Colombia participa en cualquiera de las modalidades en un proceso de paz en otro país (como miembro de Contadora, y consecuencia de ese liderazgo, como miembro de los grupos de países amigos de la paz en El Salvador y Guatemala). En tercer lugar, la paz como instrumento (en forma de una variable dependiente, indirecta, "hacia adentro" y con implicaciones exteriores) cuando se la vincula con los temas de la agenda temática de la política exterior (valga decir, drogas ilícitas, medio ambiente, Derechos Humanos y colombianos en el exterior). Y, finalmente, la paz como objetivo concreto "hacia adentro". En esta última modalidad reside la novedad de la Diplomacia por la Paz del Gobierno de Andrés Pastrana Arango.

#### A. La búsqueda de la paz "hacia fuera": Los antecedentes

De esta forma, lo de ahora es la paz de Colombia como tema de la agenda de la política exterior, lo de antes era "la paz de otros", "la paz de afuera", como asunto fundamental de la agenda internacional del país. Como componente "hacia fuera" de la política exterior, el tema de la paz ha tenido dos variantes: por un lado, la paz como principio de actuación del comportamiento exterior de los actores del sistema internacional y, por otra parte, la búsqueda concreta de la paz interna en un país determinado. En el primer caso, se trata de la política exterior de Colombia promoviendo el asunto de la paz como parámetro de comportamiento en las relaciones entre actores del sistema internacional. Y en la segunda situación, hace relación a la política exterior colombiana actuando en favor de la paz al interior de un actor de la comunidad de naciones. Por supuesto, en este último componente, y en lo que se refiere de manera particular a la participación de Colombia en los procesos de paz en Centroamérica, resulta evidente que la búsqueda de la convivencia pacífica presentaba componentes de tipo interno y externo en razón a que en gran medida la situación de conflicto era una extensión regional, en la "periferia" del sistema internacional, de la confrontación que a nivel global sostenían la Unión Soviética y los Estados Unidos durante la Guerra Fría.

En este punto, cabe interrogarse sobre los motivos de la actuación de Colombia en cada uno de los dos casos en que la paz forma parte de la agenda de su política exterior. En el caso de la paz como principio, la actuación del país está fundada en la tradición de la política exterior colombiana de promover los fundamentos del Derecho Internacional entre los cuales se encuentra la solución pacífica de las controversias. No obstante, la deferencia irrestricta de tales principios no se basa en motivos idealistas. La motivación es "utilitarista": se defiende la vigencia plena de los principios del Derecho Internacional porque esto es realista y funcional para un país que cuenta con escasos atributos reales y actuales de poder (que no potenciales, caso en el cual se cuenta con interesantes perspectivas).

En el caso de la paz interna de actores vecinos, también se trata de una labor que se realiza con fines principalmente "utilitaristas", como fue el caso de la participación de Colombia en

el Grupo de Contadora y, consecuencia de ese protagonismo, su posterior actuación como miembro de los respectivos "Grupos de Países Amigos" de los procesos de paz en El Salvador y en Guatemala: buscar la paz en el área de influencia más próxima del país también era una señal de que se quería propender el mismo objetivo a nivel interno. En estos casos se trata del tema de la paz (y del conflicto) en la agenda de la política exterior colombiana de manera "instrumental". En el caso de la paz en Centroamérica, se pretendía crear un escenario internacional propicio para la paz, en su condición de espacio geográfico conflictual más próximo a Colombia, o al menos evitar que la situación de guerra interna en Colombia se "contaminara" de una problemática agravada por la intervención de las potencias. Este hilo de reflexión fue definido nitidamente por el Presidente Betancur en un discurso pronunciado en San Andrés, primera escala de un periplo suyo por la región centroamericana, en que argumentó que el trabajo que realizaba Colombia en favor de la paz en esa zona tenía como objetivo actuar para que "las olas desestabilizadoras de lo que está ocurriendo en Centroamérica, no empiecen a golpear nuestras fronteras"<sup>26</sup>.

Pero, ¿por qué durante tanto tiempo los diversos actores se negaron a aceptar para el país la internacionalización, que no sólo se consideraba benéfica para el conflicto armado en Centroamérica sino que además se propiciaba? ¿Se ha concebido que el conflicto armado colombiano responde a causas diferentes a las de la situación centroamericana de los años ochenta? ¿Por qué el conflicto colombiano no se "contaminó" de Guerra Fría en la misma proporción que sucedió con el de Centroamérica? ¿La política exterior colombiana, más que poner de manifiesto una contradicción entre la eficiencia en la búsqueda de la paz "para otros" y el fracaso en la construcción de la paz "para el país", fue efectiva en lograr "vacunar" al conflicto armado colombiano de la contaminación de la Guerra Fría, y por ende, de agravar la situación y alejar las posibilidades de solución al conflicto? ¿La "contaminación" que presentó el conflicto centroamericano con el vínculo directo con el macro enfrentamiento entre los bloques capitalista y comunista se entiende sólo en la coyuntura en la que se produce la negociación? Es decir, ¿el conflicto colombiano ahora, en un instante internacional cualitativamente diferente al que predominaba durante la década de los ochentas, puede llegar a contaminarse de los temas de la agenda que hoy por hoy representan los principales retos a la seguridad mundial y, particularmente, a los parámetros de seguridad definidos por la potencia hemisférica y global? El reto que en su momento cumplió Contadora para Centroamérica es, guardadas las proporciones, el mismo desafío que presenta la Diplomacia para la paz y el objetivo medular que debe buscar la internacionalización del conflicto que pretenden los actores del mismo en Colombia? ¿Quiénes y cómo se puede cumplir mejor ese papel "descontaminador", de "muro de contención", de "aislante"? ¿Cómo se logra mejor ese objetivo y cómo se producen "efectos perversos" a causa de una internacionalización equivocada, mal dirigida, inercial, desbocada, con objetivos difusos?

<sup>26</sup> Betancur citado por Tokatlán y Pardo, *Op. Cit.*, p. 115.



La reflexión en torno al tema de la búsqueda de la paz en otros países, como elemento fundamental de la política exterior del país, que se realizó en ese período, partía de la reflexión según la cual “las guerras civiles que afectaron a Colombia desde la independencia hasta fines de la década de los cincuentas eran ‘colombianas’. La violencia posterior (la de los sesentas), en cierto sentido, es ‘latinoamericana’ en la medida en que existe, si bien con obvias y significativas diferencias, en varios países [...] Es por ello por lo que en varias oportunidades los diseñadores de la política exterior colombiana han vinculado el concepto de ‘interés nacional’, que se busca alcanzar con ella, a la finalización de los conflictos en áreas geográficas cercanas del país”<sup>27</sup>. De inmediato surge el cuestionamiento relativo a la forma como debe afrontarse; ahora que se ha alcanzado la paz en Centroamérica, la internacionalización de un conflicto armado interno que aparece “solitario” en el Hemisferio Occidental. En la misma línea argumentativa, ¿cómo plantear que los países vecinos no expresen su preocupación por la manera como la situación interna colombiana podría afectar su seguridad, cuando la participación colombiana en la paz de Centroamérica estuvo motivada en inquietudes similares y, más aún, cuando la Diplomacia por la Paz promovida a comienzos del gobierno Pastrana abrió precisamente esa posibilidad? En otras palabras: en relación con lo primero, ¿cómo argumentar que las preocupaciones de Colombia sobre la crisis centroamericana en la década de los ochentas sí eran legítimas, mientras las que, en relación con la guerra interna del país, expresan los vecinos, no lo son? ¿Las preocupaciones de Colombia eran “cooperación” y las de los vecinos del país son “intervención”? En lo que hace a lo segundo, ¿cómo empezar a promover de forma no selectiva (tal como sucedió en el comienzo de la administración Pastrana Arango) la vinculación de la comunidad internacional en el proceso de paz colombiano, para luego reaccionar airadamente ante las declaraciones en Venezuela, Ecuador, Perú y Panamá?

La participación de Colombia, o bien como aliado de los Estados Unidos en sus políticas contrarrevolucionarias en la zona (administración Turbay Ayala) o como promotor de la solución política negociada (cuatrienio Betancur Cuartas), ha estado en varias ocasiones influida por la posición de Nicaragua sobre San Andrés y Providencia, y las consecuentes reacciones de la opinión pública doméstica en favor o en contra de la política exterior del país frente al conflicto armado centroamericano<sup>28</sup>.

Para tener una idea más clara de la forma como operó el péndulo de la política exterior como reflejo de la visión doméstica frente a la manera de poner fin al conflicto armado, resulta interesante hacer una breve síntesis comparativa de los gobiernos de los presidentes Turbay Ayala (1978-1982) y la posterior administración de Betancur Cuartas (1982-1986). Dicho péndulo ha oscilado, por un lado, entre la opción por la solución represiva al conflicto

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>28</sup> Las reclamaciones de Nicaragua sobre la soberanía de San Andrés y Providencia tuvieron entonces lugar en febrero de 1980, septiembre de 1984 y en abril de 1986. Ver, *Ibid.*

doméstico y el apoyo paralelo internacional a medidas similares frente a Centroamérica (política exterior al servicio de la guerra), y por otro lado, la alternativa de negociación política a la confrontación armada interna y la activa participación de Colombia en los procesos de paz centroamericanos (política exterior al servicio de la paz). De esta forma, y con miras a hipotéticas degradaciones futuras del conflicto interno, y las consiguientes inclinaciones guerrieristas de la opinión pública nacional y el abandono de los diálogos y negociaciones por parte del Gobierno y la subversión, vale anotar que así como resulta posible internacionalizar la búsqueda de la paz con el propósito de lograr el respaldo y la cooperación de la comunidad internacional para el proceso, así también sería (ha sido) factible poner la praxis internacional del país al servicio de una eventual opción por la solución armada. Así las cosas, de la diplomacia para la paz podría también derivarse una suerte de diplomacia para la guerra, si ello, en algún momento, resultara necesario.

#### 1. El gobierno Turbay Ayala (1978-1982): internacionalizar la guerra

En el caso de la administración Turbay Ayala, la relación entre la política doméstica y la praxis internacional fue estrecha, y, de alguna forma coherentes la una con la otra. No obstante, es posible que “arabas no corran recesariamente y siempre en forma paralela durante el tiempo de su implantación. De hecho, puede ocurrir una sincronía de tiempos y acciones (como aconteció durante la administración Betancur Cuartas) o cierto desfase temporal entre ambas políticas (tal lo sucedido al inicio de la administración Turbay Ayala); lo cual no invalida en absoluto la vinculación mencionada”<sup>29</sup>. A los pocos meses de su posesión, el mandatario liberal definió el perfil que caracterizaría su percepción sobre la “mano dura” como estrategia para enfrentar el conflicto armado interno. En septiembre de 1978, inspirado en legislaciones similares promulgadas en el Cono Sur latinoamericano, el gobierno decretó el denominado Estatuto de Seguridad Nacional con el propósito de controlar represivamente el orden público doméstico. “Contener y cerrar el sistema, antes que abrir espacios de participación y mecanismos de negociación, constituyeron la racionalidad que permitió la escogencia de instrumentos de fuerza para enfrentar la violencia”<sup>30</sup>. El contexto internacional del momento estaba signado por un creciente interés de los Estados Unidos, especialmente desde 1977 con la administración Carter, por la defensa de los Derechos Humanos en el Hemisferio, definiendo de esa forma una distancia política con los regímenes autoritarios latinoamericanos que en el pasado reciente habían contado con el patrocinio de la potencia hegemónica regional. Esta contraposición de visiones sobre los conflictos armados en América Latina, sumado al ascenso del tema de las drogas ilícitas como un tema sensible en la agenda de la potencia regional, y el apoyo de Colombia al bloqueo de una iniciativa norteamericana en la OEA para intervenir multilateralmente en Nicaragua, dificultó el establecimiento de unas relaciones bilaterales

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 135.

<sup>30</sup> *Ibid.*



fluidas entre la Casa Blanca y el Palacio de Naritño. Sin embargo, las coincidencias entre los dos países empezaron a definirse a partir del endurecimiento del Gobierno Carter tras la revolución iraní, la rebelión sandinista y la invasión soviética a Afganistán, y además, con la radicalización del discurso anticomunista que representó la campaña presidencial que llevaría a la presidencia de los Estados Unidos al republicano Ronald Reagan. Durante 154 votaciones Colombia bloqueó, entre octubre de 1979 y enero de 1980, la aspiración cubana por un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En febrero de este último año el Gobierno sandinista de Nicaragua presenta su reclamación oficial sobre San Andrés y Providencia, a lo cual Colombia respondió con una nota diplomática y la publicación del Libro Blanco respaldando la indiscutible soberanía del país sobre la isla. En febrero el M-19 se toma la Embajada de la República Dominicana en Bogotá. Con el marco de estos acontecimientos internos y exteriores, “ya existía en Turbay una predisposición a visualizar los problemas domésticos con el prisma del conflicto Este-Oeste”<sup>31</sup>, lo cual daba lugar a una correlación entre política interna y política exterior expresada de la forma represión militar doméstica, discurso internacional en contra de Cuba (país con el cual se rompieron relaciones en 1981) y Nicaragua, y un claro alineamiento con la Casa Blanca expresado fundamentalmente en la firma del Tratado de Extradición en 1979, la identificación con las medidas estadounidenses frente a Centroamérica y el Caribe, y la posición adoptada en la guerra de Las Malvinas en 1982. En suma, la administración Turbay Ayala “desnacionaliza la problemática de la violencia en el país e internacionaliza no sólo el origen de la violencia sino también el mecanismo para contrarrestarla”<sup>32</sup>. El conjunto de estas situaciones de política doméstica y exterior definieron que al finalizar el cuatrienio liberal el país se encontrara prácticamente aislado internacionalmente a consecuencia de un notorio incremento en la violación de los Derechos Humanos, el recrudecimiento de la confrontación armada interna y las críticas latinoamericanas por la posición sostenida frente al caso de Las Malvinas.

## 2. La administración Betancur Cuartas (1982-1986): internacionalizar la paz

Heredero de estos escenarios, el Presidente Betancur Cuartas optó por la vía alterna de propender por una solución política negociada al enfrentamiento bélico nacional y, como reflejo de esta misma circunstancia, a la crisis centroamericana. En el pleno interno, los primeros meses del nuevo gobierno fueron testigos de un giro evidente plasmado en la aprobación de una benévola Ley de Amnistía, el inicio de diálogos con la subversión, persecución a los fortalecidos grupos paramilitares, iniciativas de reforma política en el Congreso, entre otros significativos eventos. La misma dirección tomó la política exterior del mandatario conservador, decisión de solicitar la plena membresía del país en el Movimiento de Países No

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 139.

Alineados, apoyo a las reclamaciones de soberanía de Argentina sobre las Malvinas, formación y liderazgo del Grupo de Contadora, respaldo a Nicaragua para el Consejo de Seguridad de la ONU, distensión de las relaciones con La Habana, endurecimiento de la posición frente al gobierno de Reagan<sup>33</sup>. Así, “Betancur buscó darle mayor credibilidad y apoyo a su estrategia de paz nacional, con un activismo externo dirigido al mismo fin”<sup>34</sup>. La estrategia fue clara: se pretendió “nacionalizar” la búsqueda de la paz a través de una vinculación entre lo doméstico y lo externo que a la vez propiciara tal desligamiento. Así entonces, “la paz se resuelve en Colombia, pero es necesario mostrar credenciales de pacificador tanto adentro como afuera, manteniendo la iniciativa y evitando cualquier contaminación externa”<sup>35</sup>. La etapa final del gobierno Betancur presentó un giro en relación con su énfasis inicial, debido a una serie de vicisitudes internas y externas que presionaron la reacción del ejecutivo para redefinir el rumbo del proceso de paz a nivel doméstico y el activismo exterior por la salida política en Centroamérica. Dificultades en el sector externo de la economía, la presión de la deuda externa y el hundimiento de la declaratoria de Emergencia Económica, entre otros motivos, dieron al traste con el objetivo de acompañar la paz con indudables acciones de reforma socio-económica en materia de vivienda, salud, empleo y educación; el asesinato por parte de las mafias del narcotráfico del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, impuso al gobierno la obligación de abandonar las tesis “nacionalistas” que había defendido en torno al Tratado de Extradición con los Estados Unidos y en adelante se da vía libre a su ejecución, en visita a Washington el Jefe de Estado moderó el discurso autonomista que lo había caracterizado frente al hegemon regional al comienzo de su mandato cuando el Presidente Reagan visitó el país, las acciones diplomáticas de la Casa Blanca, contrarias a los objetivos de Contadora, redujeron las posibilidades de actuación colombiana en la región; en 1985 el M-19 abandonó el cese al fuego para terminar en los sucesos de la toma del Palacio de Justicia en noviembre del mismo año, estimulando así las opciones de fuerza en torno al conflicto armado, el fortalecimiento de los argumentos de los vínculos guerrilla-narcotráfico (con base en hipótesis sobre el respaldo financiero de las mafias a esta acción, con el propósito de obstruir los procesos de extradición en su contra), y, como consecuencia adicional a tal evento, el endurecimiento de la opinión pública frente a Nicaragua (y, en consecuencia, sobre la diplomacia colombiana por la paz centroamericana) motivada en las afirmaciones del Secretario de Estado norteamericano, George Shultz, en relación con el supuesto respaldo sandinista a esa operación armada. En suma, “hacia el final de su cuatrienio, la audaz y creativa política exterior iniciada con espectacularidad y alto protagonismo se iba desdibujando lenta pero significativamente. Algo similar, pero con ribetes más dramáticos, ocurrió con la estrategia de paz”<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Ver *Ibid.*, p. 142.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 149. Para una más detallada descripción de los acontecimientos que hacia el final de la administración Betancur Cuartas determinaron un redireccionamiento de sus políticas internas y exterior en relación con el asunto de la paz, ver *Ibid.*, pp. 145-149.



### C. La búsqueda de la paz “hacia adentro”: la diplomacia por la paz

Mientras en Centroamérica se buscó la paz desde afuera hacia adentro, a primera vista se podría pensar que en Colombia el proceso se presenta a la inversa: desde adentro se busca la ayuda exterior. Esta lógica se fundamenta en la percepción de que si bien “las guerrillas colombianas surgieron en el ambiente de la Guerra Fría, son organizaciones autárquicas porque generaron su propia fuente de financiación (v. gr. las drogas ilícitas). De esta forma, las presiones internacionales resultan irrelevantes”<sup>37</sup>. No obstante, la realidad es que la relación de dependencia entre lo doméstico y lo internacional en lo que hace al asunto de la paz no es monodireccional sino que, por el contrario, se trata para el caso colombiano, de una vinculación de doble vía. En las condiciones actuales del proceso de paz, es claro que la vinculación de los actores del mismo con la comunidad internacional (en sus variadas manifestaciones) ha tenido el efecto de otorgarle a los actores del exterior mayor capacidad de influencia (funcional y, por supuesto, disfuncional) sobre el procedimiento doméstico para la paz.

Así entonces, mientras que en Centroamérica la internacionalización fue principalmente relevante para forzar la iniciación de los diálogos (lo internacional como “arranque”), en Colombia será crucial para presionar la continuidad del proceso en momentos de crisis (lo internacional como “estabilizador”). Si la internacionalización es un seguro contra la reversibilidad del proceso, por el “compromiso” que suponen los contactos externos que sostienen los actores nacionales del conflicto, resulta factible afirmar que la diplomacia por la paz ha obtenido hasta ahora logros futuros más que coyunturales: cerrar a la guerrilla puertas en el sistema internacional, aumentar el número de compromisarios (vale anotar que cuando esto se logra es un triunfo, pero cuando se multiplican los actores del conflicto no se cumple el objetivo sino que, al contrario, la diplomacia por la paz tiene efectos “perversos”); legitimar internacionalmente, por anticipado, cualquier futura e hipotética necesidad del gobierno de apelar a la solución armada ante un eventual fracaso de la vía pacífica; comprometer a la guerrilla en un proceso irreversible, al ubicarla en una situación de “suma cero”: hacer la paz con la comunidad internacional o hacer la guerra aislada de todo apoyo en el exterior.

Desde lo teórico se ha planteado que el tratamiento externo del conflicto armado tiene el objetivo de desarrollar “las acciones que pueden preparar un escenario internacional propicio para la paz. La ambientación y participación internacional para la paz colombiana son requisitos indispensables para obtener un margen de tolerancia, autonomía y cooperación”<sup>38</sup>. Sin embargo, la argumentación central que define la necesidad de alcanzar la paz como una verdadera precondition para lograr el objetivo de una inserción funcional de Colombia en el sistema internacional, plantea que “dentro de los costos económicos indirectos, en un mundo

<sup>37</sup> DNE, *Op. Cit.*, p. 23.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 157.

globalizado, es necesario tener en cuenta los costos que significa para el país la inestabilidad, la pérdida de competitividad y el deterioro de la imagen externa (que resultan del enfrentamiento armado interno). La globalización es una realidad del contexto actual del país que enmarca una eventual solución a la situación de violencia y pone límites y exigencias a la solución”<sup>39</sup>. En este contexto, la internacionalización del asunto de la paz es más un imperativo ineludible que imponen las circunstancias del mundo actual, más que una decisión enmarcada por la voluntad del Estado y la sociedad colombianos. Así es, como a la internacionalización de la paz se llega casi “inercialmente” por dos variables mutuamente dependientes: las características del sistema internacional actual y la necesidad ineludible que tiene el país de insertarse en forma positiva (vale decir, funcional, con una relación costo-beneficio favorable).

Dicha correlación es evidente si se tiene en cuenta que “la calificación de *riesgo país* para Colombia, que incide en su competitividad, está directamente relacionada con la existencia de conflictos armados, que afectan de manera directa la estabilidad económica y política del país. La imagen de una economía estable de bajo riesgo para inversionistas internacionales se ha venido deteriorando en Colombia, y nuestros socios comerciales más importantes, como son los Estados Unidos, ya están interesados en la paz de Colombia”<sup>40</sup>. En resumen, “se pueden enunciar grandes premisas que relacionan el tema de la violencia y la paz con la globalización: la globalización exige apertura y competitividad; la violencia afecta la competitividad de las empresas y del país, a la comunidad internacional le incumbe el conflicto colombiano; a las fuerzas que intervienen en el mercado competitivo les interesa la paz en Colombia; la magnitud de los retos de la apertura y de la paz requiere de consensos y de nuevas institucionalidades; la paz en Colombia debe ser considerada como un nuevo factor de competitividad”<sup>41</sup>.

Peró, junto con la necesidad de hacer la paz que impone la globalización, también aparece un asunto que determina fundamentalmente la vinculación del proceso de paz con la política exterior, relacionado con el hecho de que “empieza a surgir opiniones cada vez más fuertes que le dan otra dimensión al tema del conflicto, ‘Colombia como una amenaza para la región’. De un conflicto doméstico se derivan preocupaciones por la influencia que pueda tener, por ejemplo, en las exportaciones de petróleo Venezolano hacia los Estados Unidos”<sup>42</sup>.

La suma de estos variados argumentos de vinculación entre paz-política exterior-inserción funcional del país al sistema mundial, genera una serie de beneficios que se obtendrían hipotéticamente con la solución política al conflicto armado interno en Colombia: mayores inversiones; crecimiento de los flujos turísticos al país; mejor poder de negociación

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>40</sup> Como lo demuestra la visita del presidente de Wall Street a San Vicente del Caguán, *Ibid.*, pp. 91 y 92.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*



internacional; más democratización y estabilidad doméstica para diseñar internamente una política exterior coherente; aumento de la capacidad de acción autónoma del país por la vía de una estabilización de factores internos de carácter político y socio-económico; neutralización de la relación guerrilla-narcotráfico como elemento generador de futuras y eventuales pérdidas de autonomía y soberanía del país por la vía de eventuales intervenciones directas o indirectas, explícitas o veladas, unilaterales o maquilladas con el manto del humanitarismo y la intervención colectiva; diluir la imagen de "país problema" para los vecinos o para el hemisferio; posibilidad de alcanzar una política exterior de mayor consenso nacional; destitución de recursos anteriormente dedicados a la guerra interna para programas de desarrollo social como precondition para una inserción positiva del país por la vía de un mejoramiento sustantivo del capital humano, principal factor de poder internacional en el poscapitalismo; entre muchos otros eventuales beneficios.

Esta relación de mutua dependencia entre las variables señaladas responde al "círculo vicioso" inverso entre el mantenimiento de la situación de guerra y una inserción altamente perjudicial para el país: "mayor conflicto externo, mayor gasto en seguridad-menor énfasis en la resolución pacífica de las controversias y luchas sociopolíticas, mayor percepción de inseguridad-mayores recursos para el área militar, menores recursos para el crecimiento económico y menor voluntad política para una estrategia redistributiva de la riqueza-menor capacidad recursiva general, mayor condicionamiento externo-mayor dependencia internacional, menor poder de negociación-menor poder negociador, menores posibilidades de diversificación externa-menor margen de inserción exterior diversificada, mayor alineamiento-mayor subordinación a un polo de poder singular, menor capacidad de maniobra y acción global"<sup>45</sup>.

Situación similar de círculo vicioso que parece enfrentar el gobierno del Presidente Andrés Pastrana en la particular coyuntura que presenta al país al cumplirse el primer año de esa administración: Crítica situación económica-fuerte apretón fiscal- despidos masivos a nivel estatal-desempleo generalizado-disminución de legitimidad del ejecutivo<sup>46</sup>-ausencia del necesario consenso en manejo del asunto de la paz-erosión de legitimidad del gobierno y del proceso de paz-disminución del apoyo a la diplomacia por la paz-visión parroquialista de los colombianos en contra de la diplomacia presidencial-debilitamiento de estrategia de internacionalización positiva del proceso de paz.

Con todo, el interrogante central que subyace a la vinculación paz-política exterior-inserción funcional al sistema internacional, es del siguiente tenor: "¿Puede un Estado periférico

<sup>45</sup> Tokatlán y Pardo, *Op. Cit.*, p. 120.

<sup>46</sup> Según una encuesta publicada por *El Espectador*, a propósito del primer año del mandato del Presidente Pastrana Arango, el 72% de los interrogados desaprobó las gestiones de la administración, 69% afirmó tener una imagen negativa del jefe del Estado, 67% desaprobó su manejo en el tema de la paz, 80% condena su posición frente al ELN, 39% no apoya sus políticas en torno a las FARC, 78% no aprueba sus estrategias en el asunto paramilitar y 68% no ve positivamente su manejo del narcotráfico. Ver "Pastrana pierde más puntos", *El Espectador*, agosto 8 de 1999, p. 7-A.

aumentar su poder de negociación (en el exterior) si internamente no consolida la paz y la reconciliación de la sociedad?"<sup>45</sup>. La percepción que subyace actualmente sobre la forma como la globalización y la especial relación de Colombia con el fenómeno han conllevado que alcanzar la paz doméstica sea un imperativo, se fundamenta en la lógica según la cual "los Estados que han alcanzado una mayor tranquilidad y paz internas, como puede ser el caso de Venezuela luego del proceso de diálogo y reconciliación durante la década de los sesentas, han experimentado un reforzamiento de su seguridad y han buscado una praxis internacional más independiente, pluralista y diversificada"<sup>46</sup>. Brevemente, si ahora el medio internacional hace de la paz una condición ineludible de inserción internacional positiva, así mismo, la búsqueda de ese objetivo de ninguna manera puede estar desligado del escenario internacional, dando lugar así a la ligazón motivo de este ensayo: la asunción de la paz como un objetivo concreto (autónomo, independiente) de la política exterior colombiana.

### 1. Las prioridades temáticas y geográficas de la política exterior: la paz por extensión

#### a. Las prioridades temáticas

Como ya se anotó, el fin de la disputa bipolar implica una desligazón automática del conflicto armado en Colombia con referentes ideológicos exteriores, aunque siempre fue indirecta y relativamente débil en comparación con lo sucedido en Centroamérica y el Caribe. "La dimensión internacional de la subversión en Colombia no ha estado asociada a la naturaleza ideológica de la Guerra Fría y, por lo tanto, el derrumbe del Muro de Berlín y la desintegración de la antigua Unión Soviética no tuvieron consecuencias significativas en la existencia y validez de la guerrilla colombiana. Sin embargo, como producto de la creciente interdependencia y globalización del sistema internacional actual, el conflicto armado colombiano se ha internacionalizado. Esto, debido a los vínculos de la guerrilla con temas como el narcotráfico y los Derechos Humanos, que hacen parte de la agenda internacional actualmente"<sup>47</sup>.

De hecho, el cambio de la agenda internacional, y la sobreposición de la misma con los asuntos domésticos más importantes del país, mantienen una vinculación de la problemática interna con retos a la seguridad del sistema internacional relacionados con las drogas ilícitas (por la sobreposición de las zonas de mayor cultivo con las principales áreas de influencia guerrillera y la vinculación del paramilitarismo con algunos eslabones de la cadena productiva; el medio ambiente (por la vía de los costos ecológicos que implica el fenómeno de las drogas ilícitas y la voladura de oleoductos que practica el ELN); los Derechos Humanos (por las muertes violentas, el fenómeno del desplazamiento, el secuestro, la desaparición forzada, la tortura,

<sup>45</sup> Tokatlán y Pardo, *Op. Cit.*, p. 115.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 122.

<sup>47</sup> DNP, *Op. Cit.*, pp. 157 y 158.



las masacres y demás atentados contra los mismos que implica en enfrentamiento armado); y con el tema de los colombianos en el exterior (por la vía de la relación violencia, emigración del país de un importante número de afectados y el consecuente aumento en los índices de inseguridad, desempleo e informalidad económica en los países receptores). Queda así, claramente establecido el vínculo del asunto de la paz interna con las que han sido definidas como las prioridades temáticas de la política exterior colombiana.

En lo que hace al desconocimiento de los derechos humanos de las personas que implica el conflicto armado, “se espera que mediante una gran presencia internacional, enmarcada dentro de un proceso de paz, se puedan llevar a cabo los cambios estructurales y políticos necesarios para asegurar el futuro goce y protección de los derechos humanos y el esclarecimiento de las violaciones pasadas”<sup>48</sup>.

En las líneas siguientes, cabe hacer unas breves anotaciones sobre la relación entre drogas ilícitas y conflicto armado interno. El estudio ya citado de Planeación Nacional define que la internacionalización debe garantizar que el proceso de paz se adelante “a la colombiana”, en virtud de las especificidades que caracterizan a la situación de enfrentamiento armado del país en comparación con la forma como conflictos bélicos internos en otros países han adelantado la vinculación con el sistema mundial. Según tal investigación, lo que ha definido la particularidad de la situación colombiana es la vinculación que se presenta entre las guerrillas y el fenómeno de las drogas ilícitas: este último le ha dado a la guerrilla una holgura económica con base en la cual ha aumentado notablemente su capacidad estratégica y militar en los años recientes, desbalanceando así la relación costo/beneficio de adelantar un proceso de paz; los grupos paramilitares también se han fortalecido por sus vinculaciones con el narcotráfico; y la corrupción administrativa generada por la infiltración de las mafias de las drogas ha resquebrajado la legitimidad y capacidad institucional para hacer frente a los principales problemas sociales del país, y consecuentemente, ha minado las posibilidades estatales para combatir exitosamente los factores de violencia armada en Colombia. “La visión de la comunidad internacional sobre los actores internos y sobre su función como facilitadora de paz, está altamente limitada por el problema de la droga. El caso más extremo, por supuesto, es el de Estados Unidos donde su particular aproximación al problema de la droga afecta su visión de la guerrilla colombiana”<sup>49</sup>.

En el plano nacional, también algunos sectores argumentan, incluso en escenarios internacionales, que la subversión sostiene una relación directa con las drogas ilícitas en sus fases de cultivo, producción e incluso transporte. En un encuentro para abordar el tema de Colombia como amenaza a la seguridad regional “un alto oficial de las Fuerzas Armadas de

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 167.

Colombia anotó que el narcotráfico sigue generando cerca de US\$500 millones de ingresos al año para las fuerzas guerrilleras”<sup>50</sup>. En forma contraria, otras instancias del país argumentan que la vinculación entre drogas y subversión es sólo parcial y, en todo caso, tal relación no afecta el predominante carácter ideológico de la lucha armada. Por ejemplo, el estudio en mención plantea que “como todos los problemas de la estructura agraria, éste es un asunto de poder y de redistribución del poder. Secundariamente es un problema técnico y por último es un problema diplomático con Estados Unidos. Al poner de cabeza este orden de prioridades, no se resuelve el problema de una de las bases del narcotráfico y de la bonanza financiera de la guerrilla”<sup>51</sup>. En relación con este asunto, el mismo Presidente Andrés Pastrana ha expresado opiniones encontradas. Al visitar en condición de mandatario electo al Presidente Clinton, argumentó la existencia de esa relación con el objetivo aparente de involucrar en forma positiva a los Estados Unidos en el proceso de paz por la vía de argumentarle que su interés, y por ende su respaldo al mismo, estaba fundado en la ecuación: proceso de paz-disminución de cultivos ilícitos en zonas de influencia subversiva-caída de las exportaciones de narcóticos a ese país. Con ese acto, se ponía fin al más alto nivel (por tratarse de una declaración del Presidente de Colombia ante el Presidente de los Estados Unidos en la Casa Blanca), a la tradicional posición sostenida oficialmente por el Estado colombiano durante al menos dos décadas de mantener desligados los dos asuntos con el propósito de preservar intacta la posibilidad de una solución política al conflicto y desvanecer conceptualmente cualquier vinculación con un tema de seguridad vital para la potencia hegemónica regional. Desde luego, el uso permanente por las Fuerzas Militares de la expresión “narcoguerrilla” dejaba entender otra cosa y no pocas veces fue causa de confusión en el exterior.

En todo caso, vale decir que no existe consenso en los Estados Unidos sobre esa relación. Las posiciones del Estado, los partidos y las ong’s norteamericanas han variado desde la década de los ochentas, cuando el embajador de ese país en Bogotá, Lewis Tambs, acuñó el término “narcoguerrilla” con el propósito de sugerir la existencia efectiva de esa vinculación. Una reciente demostración de esa variedad de opiniones se puso de presente en un debate promovido en el Congreso estadounidense, en el cual el zar antidrogas, Barry McCaffrey argumentó la vinculación directa entre guerrilla y producción de estupefacientes, el Director de la DEA negó la existencia de tal ligazón, y en medio de numerosas opiniones encontradas entre Demócratas y Republicanos, se escucharon referencias a la situación colombiana como un “segundo Vietnam”, “balcanización”, “narcoestado”, “narcoguerrilla” y “Estado al borde del colapso”<sup>52</sup>. En todo caso, con posterioridad, quizás consciente del peligro que representa la narcotización del conflicto interno y del proceso de paz, el Presidente Pastrana negó esa vinculación retomando así la tradicional posición colombiana en relación con ese aspecto.

<sup>50</sup> Downes, *Op. Cit.*, p. 71.

<sup>51</sup> DNP, *Op. Cit.*, p. 21.

<sup>52</sup> Ver “Debatén qué hacer con Colombia”, *El Tiempo*, agosto 7 de 1999, p. 6-A.



En definitiva, lo que parece más sensato es aceptar que “un proceso de negociación con la guerrilla (s) debe incluir la discusión acerca de las fuentes de financiamiento, entre ellas el narcotráfico, pero no debe desviar sus objetivos para no terminar en negociaciones que apunten a la resolución del problema de las drogas a largo plazo”<sup>53</sup>. Porque es evidente que, “en la medida en que un problema como el narcotráfico, de carácter transnacional, sea vinculado en la negociación de un conflicto interno, la posibilidad de una mediación internacional imparcial es más complicada”<sup>54</sup>. Esto es, exactamente, lo que debe buscar evitar la política exterior en su objetivo de internacionalizar el tema de la paz y el proceso político doméstico para su resolución.

### 3. Las prioridades geográficas

Por otra parte, la relación de la paz con las prioridades geográficas de la política exterior de Colombia también es evidente: con Venezuela (migrantes, inseguridad fronteriza, incursiones armadas en su territorio, secuestro de ciudadanos de ese país, boleteo y extorsión de ganaderos, agricultores e industriales de las zonas fronterizas); los Estados Unidos (migrantes, drogas ilícitas, medio ambiente, Derechos Humanos, secuestro de ciudadanos estadounidenses, amenaza para sus intereses económicos, seguridad en su área de influencia en el Hemisferio Occidental), otros países limítrofes como Ecuador, Perú y Panamá (algunos migrantes, inseguridad fronteriza, incursiones armadas en sus territorios); Europa (migrantes, drogas ilícitas, medio ambiente, Derechos Humanos, inversiones, secuestros); el Pacífico Occidental (medio ambiente, obstáculo para las relaciones financieras y de inversiones, algunos secuestros de ciudadanos japoneses); y, en las relaciones con el mundo en desarrollo (cooperación Sur-Sur en materias relacionadas como la resolución pacífica de conflictos, el medio ambiente, la protección de los Derechos Humanos).

En primer lugar, las relaciones bilaterales con los países vecinos se han “contaminado” del conflicto armado colombiano, porque “en general, la participación en un proceso de paz de países con los que hay una agenda bilateral especialmente contenciosa no es la mejor, comparativamente con las naciones donde no hay tal complejidad bilateral”<sup>55</sup>. En relación con esto, si lo de 1998 era buscar el objetivo de “desnarcotizar” la agenda internacional del país, ahora, con el ascenso del asunto de la paz a las prioridades de la política exterior, de lo que se trata es de “desguerrillar” los vínculos con la comunidad de naciones, o bien, de internacionalizar la paz y no el conflicto.

Dicha “contaminación” se ha puesto en evidencia en múltiples ocasiones, pero resulta relevante citar las apreciaciones realizadas en un panel en el Colegio de Guerra del Ejército en Carlisle

<sup>53</sup> DNI, Op. Cit., p. 183.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 184.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 170.

(Pennsylvania)<sup>56</sup>. La relevancia que se anota reside en la multinacionalidad de los panelistas, la entidad convocante (el Ejército norteamericano), el país sede de las discusiones (Estados Unidos), y la consecuente legitimación internacional, con respaldo de instancias colombianas, que con ello ha ido adquiriendo la idea de Colombia como país amenaza para la seguridad hemisférica.

En lo que hace a Venezuela, se afirmó que el país vecino “ha incurrido en altos costos originados en la crisis colombiana. Se ha visto obligada a absorber cerca de 3 millones de inmigrantes colombianos y a combatir al narcotráfico, el secuestro, la extorsión, el soborno, el robo de vehículos, el contrabando, el abigeato y el hostigamiento a sus unidades militares en la frontera con Colombia”<sup>57</sup>. Estas circunstancias han dado lugar a múltiples situaciones: encuentros entre el Comisionado de Paz, Víctor G. Ricardo, y el Comando Central del ELN en territorio venezolano; el hipotético secuestro de una aeronave del vecino país por parte de un frente de las FARC; y repetidas declaraciones sobre el proceso de paz por parte del Presidente Chávez, su canciller y varios funcionarios de su gobierno que han derivado algunas veces en cruces de notas diplomáticas entre las dos cancillerías, en el supuesto reconocimiento de estatus de beligerancia que el mismo jefe de Estado venezolano le ha otorgado a la guerrilla, en la cancelación unilateral por parte de Colombia de un encuentro de los dos mandatarios en la frontera y el anuncio de Chávez según el cual se reunirá con representantes de las FARC aún sin contar con el beneplácito del ejecutivo colombiano. En esta última ocasión el Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, José Vicente Rangel, declaró que “el problema guerrillero colombiano ha traspasado sus límites y se ha convertido en un problema de Estado para Venezuela”<sup>58</sup>, y justificó la determinación de su gobierno al sostener que mantendrán “conversaciones con quien tiene el poder. Los ritmos, los tiempos en esa situación, en lo que se refiere a Venezuela, lo marcamos nosotros y no Colombia”<sup>59</sup>.

Sobre la perspectiva desde Ecuador se afirma que ese país “también se siente amenazado. Alberga actualmente a 350.000 ciudadanos colombianos, muchos de los cuales son inmigrantes ilegales. En opinión del Coronel Luis Hernández del ejército ecuatoriano, dicha presencia ilegal está relacionada con el aumento en las tasas de criminalidad, especialmente de asaltos bancarios. Los ataques a través de la frontera originados en Colombia han segado la vida de 20 soldados y policías ecuatorianos [...] Tal violencia en la frontera ha reemplazado el tema

<sup>56</sup> En la presentación del artículo que recoge las opiniones vertidas en dicho foro, Richard Downes argumenta que la visibilidad exterior que ha adquirido recientemente el conflicto colombiano lo pone en evidencia: “la realización, en menos de tres meses, de dos reuniones de alto nivel celebradas en los Estados Unidos por convocatoria del establecimiento militar de ese país. La primera se llevó a cabo en Fort McNair (Washington), en la sede de la Universidad de la Defensa Nacional bajo los auspicios del Departamento de Defensa. La segunda en el Colegio de Guerra del Ejército en Carlisle (Pennsylvania) bajo los auspicios del Departamento del Ejército”. Downes, Op. Cit., p. 70.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>58</sup> “Hugo Chávez negociará con guerrilla”, *El Tiempo*, agosto 11 de 1999, p. 1-A.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 6-A.



peruano como el primer reto de seguridad para el Ecuador<sup>60</sup>. En lo referente a Panamá, los planteamientos sostuvieron que esa nación está "obligada a 'inclinarse al viento' porque no es capaz de evitar el uso de su territorio y el hostigamiento a la población en la región del Darién, por parte de la guerrilla, los paramilitares, y delincuentes comunes que buscan provisiones y reposo. Los grupos de autodefensa de Colombia han asesinado al menos a 10 personas en Panamá, y cientos de desplazados colombianos han buscado refugio cruzando la porosa frontera. El gobierno panameño le respondió creando una fuerza policial de 1.200 hombres y un plan de desarrollo integral de US\$88 millones<sup>61</sup>. Las continuas referencias del presidente peruano, Alberto Fujimori, una de ellas expresada en visita a los Estados Unidos, han puesto de presente la preocupación de ese país limítrofe por la posibilidad de incursiones armadas en su territorio y el temor que le genera la relativa cercanía de la zona del despeje con la frontera binacional, han ratificado el señalamiento a Colombia como amenaza regional y ha sugerido la eventualidad de coaliciones regionales para protegerse militarmente de la extensión de la crisis colombiana a las naciones aledañas. A estas declaraciones sobre la eventualidad de intervenir colectivamente para afrontar la amenaza colombiana a la seguridad hemisférica, le ha hecho coro el Presidente Carlos Menem, en ratificación del perfil que ha caracterizado a la política exterior de la Argentina desde su asunción al poder en 1989<sup>62</sup>. Por su parte, "México le teme a la 'colombianización' de su propio proceso político, debido a la influencia de los narcotraficantes y a la reproducción de las formas políticas colombianas en sus propias fronteras"<sup>63</sup>.

Superando el escenario propiamente regional, al más sensible y vulnerable a la situación colombiana, resalta posible argumentar que en lo que hace a Europa (y particularmente en referencia a países como Noruega, Suecia, Francia, España y Alemania), "las relaciones con estos países no tienen agendas complejas ni contenciosas que contaminarían su participación en la paz"<sup>64</sup>. Con esta ventaja comparativa puesta de manifiesto, se tiene que "los europeos, según su experiencia básicamente en América Central, tienen capacidad, disposición y ventaja comparativa para apoyar las fases ulteriores del proceso de paz. Es decir, aquellas que tienen que ver con la inserción, los programas de cooperación para el desarrollo, la disponibilidad de los acuerdos, en lugar de las etapas de la negociación o las conversaciones propiamente dichas"<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> Downes, *Op. Cit.*, p. 71.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> En particular se hace referencia a la teoría del "realismo periférico" que evidentemente ubiaca a la proxis internacional argentina de la administración Menem. En particular, ver Carlos Escudé, "La política exterior de Menem y su carácter ideológico", *América Latina Internacional*, Vol. 8, N° 27, enero-marzo, 1991, pp. 349-406; Atilio Borón, "Las desventajas del 'realismo periférico'", *América Latina Internacional*, Vol. 8, N° 29, julio-septiembre, 1991, pp. 433-439; y Roberto Russell, "El 'neoliberalismo periférico': Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra", en *Ibid.*, pp. 440-445.

<sup>63</sup> Downes, *Op. Cit.*, p. 72.

<sup>64</sup> DNP, *Op. Cit.*, p. 153.

<sup>65</sup> *Ibid.*

Desde sus perspectivas, "los problemas de Colombia amenazan a Estados Unidos de muchas formas [...] El total de importaciones anuales de cocaína, 70% proveniente de Colombia, han provocado 100.000 muertes y el gasto de US\$300.000 millones durante los últimos 10 años. Las importaciones de cocaína alimentan el hábito de 12 millones de usuarios de drogas—incluyendo 3,6 millones de adictos—, contribuyen a las 14.000 muertes anuales relacionadas con la droga e implican incalculables costos en asistencia médica, seguridad pública y pérdida de productividad. Debido al aumento de los arrestos relacionados con las drogas, uno de cada 155 ciudadanos de Estados Unidos está en prisión. Hay más ciudadanos norteamericanos tras las rejas que prestando servicio en las Fuerzas Armadas [...] Los 25.000 ciudadanos de Estados Unidos que viven en Colombia sufren diversos riesgos debido a la situación interna [...] El 41 % de las exportaciones colombianas tiene como destino este país. El comercio bilateral que existe entre Estados Unidos y Colombia es 60% mayor que el que existe entre Estados Unidos y Chile, cuatro veces el comercio con la antigua Yugoslavia y 400 compañías de las 500 de la lista de *Fortune* operan en Colombia"<sup>66</sup>.

Por estos contundentes motivos, "el Presidente Clinton ha dejado en claro que la paz en Colombia es el principal objetivo de la política de Estados Unidos. El logro de la paz haría que el esfuerzo antinarcóticos tuviera mucho más éxito, reduciría el 'nivel de comodidad' de las FARC y mejoraría la capacidad de Estados Unidos para comerciar e invertir"<sup>67</sup>. Por ejemplo, "el profesor Caesar Sereseres de la Universidad de California en Irvine opinó que a menos que los temas guerrilleros sean también abordados como una prioridad, la política antidroga de Estados Unidos fallará"<sup>68</sup>.

En efecto, como ya se anotó anteriormente, durante el primer año del gobierno del Presidente Andrés Pastrana las gestiones diplomáticas para vincular a Estados Unidos al proceso de paz han estado signadas por el tema de la relación entre drogas ilícitas y conflicto armado interno. En la primera visita privada que realizó Pastrana como presidente electo al jefe de Estado norteamericano, el mandatario colombiano aceptó directamente la vinculación entre estos dos asuntos cuando argumentó que a los Estados Unidos les convenía la paz del país porque de esa forma se lograrían importantes disminuciones en el ingreso de estupefacientes a esa nación. Posteriormente, en una rectificación de esa primera posición, el 22 de octubre de 1998 el Presidente Pastrana replanteó: "Mi gobierno no permitirá que la paz sea narcotizada ante el mundo"<sup>69</sup>. De esta forma, en los primeros meses posteriores a su posesión el gobierno instruyó la necesidad de dejar de lado la expresión "narcoguerrilla" en los pronunciamientos

<sup>66</sup> Downes, *Op. Cit.*

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>68</sup> Citado por *Ibid.*

<sup>69</sup> Este planteamiento tuvo lugar en un discurso ante el pleno del cuerpo diplomático acreditado en Bogotá. Ver, "Los movimientos de los hombres del presidente", *El Espectador*, julio 18, 1999, p. 6-A.



oficiales<sup>70</sup> y adelantó una labor diplomática para buscar el apoyo de la potencia hegemónica al proceso de paz con las FARC, cuyo mayor logro consistió en reunir en diciembre de 1998 en Costa Rica a delegados de ese movimiento armado con Phil Chicola, Director de Asuntos Andinos del Departamento de Estado de Estados Unidos. Los hechos posteriores relacionados con el secuestro y posterior asesinato de tres ciudadanos estadounidenses que adelantaban trabajos proindigenistas con la comunidad Uwa, determinaron un deterioro significativo en la relación de ese país con la guerrilla, en su lenguaje para referirse al conflicto armado colombiano y en su posición sobre el proceso de paz adelantado por el gobierno. En esa oportunidad, los voceros del gobierno norteamericano se refirieron a las FARC como "terroristas" y condicionaron la reanudación de los contactos oficiales con ese grupo armado a la entrega de los responsables del crimen para ser juzgados en Estados Unidos. A pesar que semanas después las FARC aceptaron explícitamente su responsabilidad y anunciaron un juicio popular contra los implicados (rechazando enfáticamente la posibilidad de su extradición), a Casa Blanca nunca se declaró satisfecha con la respuesta de la agrupación subversiva, tanto menos cuanto que el resultado del mencionado juicio derivó en una condena de carácter simbólico.

De hecho, a pesar de las visitas que, sin el beneplácito expreso del gobierno estadounidense, realizaron a la zona de despeje un grupo de congresistas el 3 de junio de 1999 (William Delahunt y Robert White) y el presidente de la Bolsa de Nueva York con posterioridad al asesinato de los incógnitos de ese país, el tono del gobierno norteamericano no cambió significativamente y, por el contrario, alcanzó su más alta escalada con motivo de la visita a Washington del Ministro de Defensa de Colombia, Luis Fernando Ramírez en julio de 1999, en la que este alto funcionario utilizó el concepto "narcoguerrilla" para calificar las acciones de las FARC en una reunión con el zar antidrogas, Barry McCaffrey: "Es claro que la guerrilla se alejó de los fines políticos para entrar en el negocio de las drogas". El funcionario estadounidense no fue menos enfático: "Esto es una emergencia. Colombia está frente a una enorme crisis. Las FARC, el ELN y los paramilitares están atacando la democracia, en gran parte financiados por dineros provenientes del narcotráfico"<sup>71</sup>. El Presidente del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, el republicano Benjamín Gilman, ante una propuesta de resolución para apoyar el proceso de paz en Colombia presentó su rechazo "porque no toma en consideración el impacto de las narcoguerrillas en la disponibilidad de drogas en Estados Unidos"<sup>72</sup>.

Así mismo, animados por los aparentemente exitosos resultados de los combates que días atrás había sostenido el ejército a repeler una escalada guerrillera en todo el país<sup>73</sup>, y luego de

<sup>70</sup> Ver "Crecen argumentos de línea dura en EE. UU.", *El Espectador*, julio 18, 1999, p. 5-A.

<sup>71</sup> "McCaffrey apoya ayuda al ejército", *El Tiempo*, julio 17 de 1999, p. 7-A.

<sup>72</sup> "B. Gilman aún no cree en la paz", *El Espectador*, julio 2 de 1999, p. 5-A.

<sup>73</sup> La motivación central de las FARC para adelantar estos ataques múltiples se fundó en la necesidad de "fortalecerse" ante

haber trascendido públicamente que esa respuesta de las Fuerzas Armadas había contado con la cooperación estadounidense en el suministro de información de inteligencia tomada por sus satélites, aeronaves y radares, el jefe de la cartera de defensa solicitó a las instancias gubernamentales en Washington que le facilitaran al país los equipos del Comando Sur<sup>74</sup>.

Las reacciones en Colombia por esa radical actitud del gobierno de Estados Unidos fueron inmediatas. El director del opositor Partido Liberal, Horacio Serpa Uribe, argumentó que la situación del proceso de paz era "patética" y que son cada vez más directas "las manifestaciones de personas y sectores que claman por la total derechización del país, la ruptura del proceso de paz, la acción militar indiscriminada y sin ninguna clase de consideración ética o legal, hasta la intervención norteamericana"<sup>75</sup>. El diario *El Espectador* no dudó en advertir que "en medio del debate sobre una hipotética intervención militar de Estados Unidos en el conflicto colombiano, crece la presencia norteamericana en la guerra. Tecnología, inteligencia, armamento, apoyo logístico y asesores van en aumento, mientras en Washington se diluye la frontera conceptual entre la batalla contra el narcotráfico y la lucha contra la guerrilla"<sup>76</sup>. Y en páginas internas, en un informe sobre la presencia del hegemon regional en el conflicto armado doméstico, sentencia que "está claro que Estados Unidos ya interviene de manera directa en el conflicto colombiano. La pregunta es si lo haría de forma masiva. Aunque podría llegar por otro camino. Vecinos como Venezuela pueden recibir su ayuda militar para evitar que la guerrilla los golpee. El petróleo es el punto clave para la economía estadounidense. Ya en repetidas oportunidades, altos generales del Pentágono realizaron visitas a la Guardia Nacional venezolana, para dar indicaciones sobre la seguridad fronteriza con Colombia y las medidas militares que se deberían implementar ante cualquier vulnerabilidad del territorio"<sup>77</sup>.

La vinculación de Estados Unidos con el proceso de paz alcanzó su punto más alto, por ser un hecho demostrativo de que el tema de Colombia está llamando la atención de las más importantes instancias del ejecutivo norteamericano, cuando, coincidiendo con la visita al país de Thomas Pickering, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, la misma Secretaria de Estado, Madeleine Albright, declaró al *The New York Times*: "Los esfuerzos de Pastana para negociar la paz se han estancado. El crimen está desenfrenado y la economía, estrella en el pasado, entra en la peor recesión desde 1930. La producción de droga viene en aumento. Paramilitares y guerrillas, que se financian con dineros del narcotráfico, continúan violando los Derechos Humanos. Las organizaciones de narcotraficantes están bien armadas y equipadas, y el sistema judicial está plagado de corrupción, no cuenta con recursos adecuados

la inminencia del comienzo de las negociaciones el 19 de julio, fecha finalmente aplazada por desacuerdos en la formación de la Comisión Internacional de Verificación. Cabe recordar que esta fecha había sido definida luego de otro aplazamiento anterior para la instalación de la mesa de negociación en su fecha original el 7 de julio de 1999.

<sup>74</sup> Ver "Préstamos los equipos del Comando Sur", *El Tiempo*, julio 16 de 1999, p. 7-A.

<sup>75</sup> "La situación es patética", *El Espectador*, julio 17 de 1999, p. 5-A.

<sup>76</sup> "EE. UU. con un pie adentro", *El Espectador*, julio 15 de 1999, p. 1-A.

<sup>77</sup> "U.S. Army ya está en Colombia", *El Espectador*, julio 18 de 1999, p. 4-A.



y tiene casi 3,5 millones de casos pendientes [...] (Todo esto hace de Colombia) el país más emprobleado de Suramérica [...] El pueblo colombiano está frente a un examen que deben pasar por sí solos. Pero los Estados Unidos y los amigos debemos estar listos para ayudar”<sup>75</sup>

*1. Función de la política exterior en el tema de la paz: puente entre el sistema nacional y el sistema internacional*

En la década de los ochentas, se planteaba que, a diferencia de lo sucedido en el caso centroamericano, “la violencia en Colombia es ‘racional’ y no se origina en factores externos (y por ende) si la guerra no depende de factores externos, tampoco la paz”<sup>76</sup>. Sin embargo, ya se ha argumentado, el conflicto interno de tipo armado presenta variadas dimensiones internacionales en la coyuntura actual que afronta el sistema global y Colombia en particular. Si bien es cierto, que hoy sigue siendo cierto que los factores de carácter externo son agravantes de la situación interna de conflicto pero no la causan ni explican, a la vez es necesario reiterar que aunque los acontecimientos de la Guerra Fría no explican por sí solos el surgimiento de estos movimientos es importante reseñar que el ELN surgió después de la revolución cubana, el EPL con posterioridad del sistema sino-soviético y las FARC como consecuencia de un ataque de las Fuerzas Armadas sobre Marquetalia en 1964, inspirado en el plan LASO (Latin American Security Operation) ideado por Estados Unidos para enfrentar los fenómenos insurgentes en el subcontinente<sup>77</sup>.

Pero, es necesario advertir de inmediato que “reconocer la influencia de factores externos en el desarrollo de procesos de alta inestabilidad interna no significa exacerbar los conflictos mediante una mayor ‘internacionalización’”<sup>78</sup>. Muy por el contrario, “si un Estado escoge como estrategia ‘nacionalizar’ la búsqueda de la paz y la estabilidad política y democrática, entonces resulta clave la necesidad de fortalecer el frente internacional, atenuando, en vez de agravar, las tensiones externas; evitar eventuales intentos de desestabilización por parte de diferentes actores foráneos; distanciar el conflicto local de una posible internacionalización del mismo; deslindar el interés nacional del interés estratégico del hegemonismo regional o hemisférico [...]; proyectar una imagen de reconciliación y cambio, y buscar aislar al máximo posible la problemática de violencia nacional del entorno global para tornarla más manejable y factible de mitigarse por conductos pacíficos y consensuales”<sup>79</sup>.

El objetivo de Contadora se centró especialmente en “internalizar” el conflicto para facilitar su manejo y solución. Para entonces era claro que la internacionalización del conflicto

<sup>75</sup> “Presión e incentivos a la guerrilla: Albright”, *El Tiempo*, agosto 11 de 1999, p. 3-A.

<sup>76</sup> Tokalián y Pardo, *Op. Cit.*, p. 123.

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 127 y 128.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 119.

centroamericano no era conveniente porque, al hacerlo o permitir que sucediera, “se proyectaba en el campo doméstico una disputa externa entre las grandes potencias y se exacerbaban las tensiones sin separar lo básicamente interno de lo foráneo. Se magnifica el conflicto local, confundiéndolo con uno de mayor magnitud que está totalmente fuera del alcance y control para los Estados menores del sistema internacional (...) Lo deseable parece, entonces, asegurar el máximo posible de control sobre las dimensiones internas y externas”<sup>80</sup>.

A pesar de las diferencias que siempre se subrayan, parece relevante reiterar que así como el objetivo fundamental que se buscó para el conflicto centroamericano a través del Grupo de Contadora, creado en 1983 por los gobiernos de Colombia, Venezuela, México y Panamá, fue generar un “muro de contención” frente a la influencia de las dos superpotencias que buscaban concentrar en la región la disputa global Este-Oeste, de la misma forma, el objetivo central de la internacionalización del proceso de paz colombiano podría estar dirigida, entre otros objetivos, a: Desvincularlo del asunto de las drogas en lo que hace a su impacto y solución de carácter global, y limitarlo exclusivamente a lo que representa en su carácter de problema local: colonos en busca de mejores condiciones socio-económicas, baja productividad de los cultivos legales, depresión del sector agropecuario, entre otros; equilibrar el papel de los Estados Unidos en las diversas etapas de proceso para permitir así que su participación sea funcional al objetivo de la paz; neutralizar el impacto negativo de los países vecinos y librar las relaciones con esas naciones de una suerte de “intoxicación” debida al tema del conflicto armado en Colombia, entre otros.

Tal como se ha planteado, la diplomacia por la paz, adelantada por el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango, presenta una situación inédita en la forma como el asunto de la paz forma parte integral de la agenda de la política exterior del país. La mayor novedad reside en que ahora la paz que se busca no está afuera sino adentro del país. Por esta característica, la política exterior debe jugar el rol de canalizador, director, filtro, cizalla de esa internacionalización, nunca desempeñar el papel de “lupa” que aumenta la capacidad desestabilizadora de la comunidad mundial. En este aspecto, la función instrumental de la política exterior es de doble vía: transporta hacia el exterior información gubernamental y, a la vez, debe traer *inputs* de la comunidad internacional para los actores internos.

En este caso la política exterior actúa en forma de vínculo o “correa de transmisión”, a la vez hacia adentro y hacia fuera, en relación con la búsqueda de la paz negociada a nivel doméstico: su papel central debe consistir en llevar a la comunidad internacional los diversos *outputs* que produzca el sistema nacional (información del estado del proceso en cada una de sus etapas, sobre la situación del país, acerca de las necesidades particulares de participación internacional en cada una de las fases del proceso) y, en el sentido inverso, operar como puente para traer al país los *inputs* del sistema internacional (propuestas de cooperación, apoyos, inquietudes).

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 117.



Es en este sentido que la política exterior actúa a la manera de *conductor* de doble vía de todo lo que pueda entenderse como funcional al proceso. Pero así mismo, corresponde a la diplomacia por la paz el papel de *muro de contención*, también de doble vía, en relación con todo aquello que se perciba como disfuncional al mismo, y a la vez como *aislante* de todo tema perturbador o problemático para la comunidad internacional.

No obstante, en el cumplimiento de los dos roles señalados de ingreso y salida de información al sistema nacional, relacionada con el proceso de paz, el gobierno debe enfrentar los mismos inconvenientes que se presentan para el conjunto de la política exterior colombiana: dificultad en la creación, generación, interpretación o formación de consensos nacionales; unidireccionalidad y carácter excluyente en la definición de los "intereses nacionales"; baja profesionalización del servicio exterior; dificultades naturales en la coordinación interinstitucional al interior del gobierno y entre entidades del Estado; la clásica, y obvia desde el punto de vista del funcionamiento organizacional, dicotomía entre la claridad constitucional y legal que señalan al presidente de la República y a la cancillería como conductores supremos de la política exterior del país, versus la evidencia cotidiana de la existencia de toda una maraña de actores, intereses y visiones sobre los asuntos internacionales, roles que en la práctica no son susceptibles de ser dirigidos ni conducidos; consecuencia de esto último, la imposibilidad funcional de coordinar las obvias internacionalizaciones que se presentan en forma paralela: la diplomacia oficial gubernamental, la diplomacia de las guerrillas (FARC y ELN), la diplomacia oficial pero de carácter estatal (el Congreso, las Cortes, la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, entre otros actores institucionales del proceso de paz), la diplomacia paramilitar, la diplomacia de organizaciones no gubernamentales, el sector privado, los grupos de presión y, en suma, la diplomacia que adelanta la gran variedad de formas organizativas de la sociedad civil colombiana.

En síntesis, "las variables política internacional, paz interna e interés nacional se entrecruzan en el Estado [...] Paralelamente corresponde a dicho Estado la elaboración y ejecución de una determinada política exterior y la defensa de los intereses mayoritarios de una nación. Esto último no puede estar desligado de la preservación de la paz, la protección de la seguridad y la consolidación de formas democráticas y pluralistas de convivencia [...] Lo fundamental es tener en cuenta que la ligazón entre lo interno y lo externo es de tal naturaleza, que no es posible operar a un solo nivel para el logro de dichos objetivos o asumir la existencia de un completo control sobre la intrincada trama de fenómenos que influyen sobre ambas dimensiones"<sup>94</sup>.

Porque resulta claro que el Gobierno puede buscar centralizar la coordinación de la diplomacia oficial gubernamental (y aún este objetivo resulta difícil de alcanzar debido al complejo

<sup>94</sup> *Ibid.*, pp. 115 y 116.

entramado que forman los diversos intereses y percepciones de las entidades gubernamentales), mientras resulta prácticamente imposible (y quizás inconveniente) buscar dirigir el conjunto de las "diplomacias paralelas e informales por la paz" que ejecutan directa o indirectamente, expresa o tácitamente, deliberada o casualmente, planificada o desordenadamente, las demás instituciones del Estado, guerrillas, organizaciones no gubernamentales, iglesias, partidos políticos, paramilitares, gremios, entre otros grupos de interés.

Aunque se puede argumentar que los movimientos subversivos "cuentan con una efectiva diplomacia en Europa y en los propios Estados Unidos (tan eficaz que han conseguido persuadir a las organizaciones internacionales de que están librando una guerra de emancipación)"<sup>95</sup>, también es cierto que "la reciente ejecución de una diplomacia de carácter paralelo por parte de la guerrilla y su vinculación con actores externos, no sólo logra como efecto un conocimiento de los movimientos insurgentes a nivel internacional. El efecto es de doble vía"<sup>96</sup> en razón a que ese mismo activismo internacional de la subversión tiene como consecuencia adicional la generación de responsabilidades externas con gobiernos y organizaciones no gubernamentales por la no violación de los Derechos Humanos, por su desvinculación con el fenómeno de las drogas ilícitas y su compromiso por la no depredación del medio ambiente como consecuencia de sus acciones armadas (v. gr. los atentados a los oleoductos petroleros por parte del ELN), y por la deforestación y contaminación química que implican los cultivos ilícitos y laboratorios de procesamiento que protegen. En breve, la praxis internacional que durante años han adelantado los movimientos guerrilleros les ha generado réditos en materia de imagen y también ha generado un clima de presión sobre el Estado para la protección de los Derechos Humanos, pero, a su vez, esa visibilidad alcanzada en el exterior también los ha revestido de responsabilidades con esos mismos actores del sistema mundial. Así, las diplomacias subversivas han logrado su objetivo de internacionalizar la responsabilidad del Estado y, también, aunque de manera inercial e involuntaria, han internacionalizado su responsabilidad, y al igual que el gobierno, han sido y serán receptoras de condicionamientos, presiones y castigos por parte de esa misma comunidad global.

### 3. Los actores nacionales del conflicto: su visión sobre la internacionalización del tema de la paz

"La posición de los grupos guerrilleros frente a un eventual proceso de internacionalización de la paz no ha sido homogénea ni absolutamente clara [...] Aún así, la conciencia sobre la necesidad de cooperar con actores no nacionales y lograr su reconocimiento ha ido en aumento. (Por ejemplo), sólo en esta dirección es posible entender la importancia que otorgaron las

<sup>95</sup> Alfonso López Michelsen, "Colombia en la socialdemocracia", *El Tiempo*, julio 18 de 1999, p. 5-A.

<sup>96</sup> DNP, *Op. Cit.*, p. 158.



FARC a los representantes internacionales que presenciaron la entrega de los soldados secuestrados en Cartagena del Chairá<sup>85</sup>.

En lo que hace al ELN su posición sobre la participación de la comunidad internacional ha estado signada, en primer lugar, por sus vínculos con Alemania a través de los esposos Matus, y el exministro y parlamentario Bern Schnitbauer, y por otro lado, en lo que hace a Venezuela, por una supuesta cercanía, que dataría del pasado, del ahora Presidente Chávez con este movimiento insurgente. Las relaciones con Alemania, desembocaron en una activa participación de la Conferencia Episcopal de Alemania y su labor facilitadora, en conjunto con la Iglesia Católica de Colombia, para promover el encuentro que tuvo lugar en Würzburg (Alemania) en julio de 1998 entre ese grupo insurgente, la sociedad civil y el Comité Nacional de Paz. En esta reunión se firmó el denominado Acuerdo de Puerta del Cielo que en sus 21 puntos realiza las siguientes consideraciones de tipo internacional: "5. Promover la proyección del espíritu de este documento ante el Gobierno y continuar la acción en favor de la paz, con la colaboración de la comunidad internacional [...] 11. Exigir la superación real de la impunidad de crímenes de lesa humanidad, tales como las desapariciones forzadas, las masacres, el genocidio y la tortura, que responda integralmente al espíritu del ordenamiento internacional sobre la materia. 12. Con base en los conceptos de la ONU, estar atentos a que no se prorrogue la vigencia de la Justicia Regional más allá del actual mandato legal [...] 15. El ELN reafirma su acogimiento unilateral a las recomendaciones hechas por Amnistía Internacional para el movimiento insurgente en su informe de 1994 sobre Colombia [...] 20. Los firmantes de este acuerdo promoverán la realización de un foro amplio enmarcado en la Convención Nacional para la discusión de la problemática de la soberanía de los recursos naturales, entre ellos el petróleo [...] En la agenda de la Convención se tratarán temas tales como la definición de las bases para las transformaciones de las estructuras sociales, económicas y políticas que se requieran, mediante una acción concertada que tenga en cuenta, entre otros, la plena vigencia de los Derechos Humanos, la justicia social y económica, la democratización política, la soberanía, la integración e internacionalización, y el papel de la fuerza pública en un país en paz"<sup>86</sup>.

Por otra parte, la visión de este grupo subversivo en relación con la internacionalización del proceso de paz aparece señalada en una carta enviada por la cúpula del ELN al Secretario General de la OEA, con motivo del secuestro de dos veedores internacionales de esa organización regional comisionados para hacerse presentes en las elecciones del 26 de octubre de 1997: "Reiteramos nuestra voluntad a continuar en los esfuerzos por construir un proceso de solución política al conflicto interno y le pedimos a su organismo y por su intermedio a la

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 163.

<sup>86</sup> *Acuerdo de Puerta del Cielo* entre el ELN, la sociedad civil y el Comité Nacional de Paz, con la facilitación de las Conferencias Episcopales de Alemania y Colombia, Würzburg, Alemania, julio 15 de 1998.

comunidad internacional no inmiscuirse en los asuntos internos mediante observaciones o veedurías solicitadas por una sola de las partes enfrentadas. Toda acción facilitadora internacional para la paz de Colombia, deberá ser convenida y solicitada por el gobierno y la insurgencia"<sup>87</sup>.

En relación con las FARC, su posición frente a la participación internacional en el proceso de paz que esa organización guerrillera adelanta con el gobierno, ha sido planteada expresamente con motivo de las discusiones sobre la Comisión Internacional de Verificación, desacuerdo entre las partes que a la postre determinó el estancamiento del proceso desde el mes de julio de 1999. En efecto, en el segundo encuentro personal entre el Presidente Andrés Pastrana y el comandante de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, el 2 de mayo de 1999 (en todo caso el primero con posterioridad a su posesión, pues el anterior lo había sostenido en condición de presidente electo), se firmó el Acuerdo de Caquetania en el que se definió, aunque las partes tienen versiones encontradas sobre su alcance<sup>88</sup>, el compromiso de conformar una Comisión Internacional de Acompañamiento para la verificación de las normas para la zona de Distensión<sup>89</sup>. Con base en este presupuesto, el Gobierno insistió en la necesidad de definir la conformación de esa comisión por convenio entre las partes como condición para instalar la mesa de negociación cuya fecha de instalación enfrentó varios aplazamientos: de la pactada inicialmente, el 7 de julio de 1999, se pasó al 19 del mismo mes, y al final postergada indefinidamente hasta alcanzar un consenso sobre la verificación internacional en la zona del despeje. No obstante, en definitiva, la instalación de la mesa de negociaciones se produjo el 24 de octubre de 1999 en el municipio de La Uribe, sin haber alcanzado ningún acuerdo entre las partes sobre la mencionada comisión internacional de verificación.

En el caso de los paramilitares, algunos extractos del documento de siete puntos firmado en el encuentro sostenido por los representantes de la sociedad civil y miembros del Consejo Nacional de Paz con estos grupos armados en julio de 1998, y que periódicamente ha sido denominado el Acuerdo del Nudo de Paramillo, fueron referidos a asuntos de carácter internacional: "Quinto. Los representantes de la sociedad civil y los miembros del Consejo Nacional de Paz, propiciarán ante la sociedad, que la agenda mínima de negociación de paz que debe adelantar el Gobierno nacional con las Autodefensas Unidas de Colombia, debe dar respuesta a problemas como: Democracia y reforma política; modelo de desarrollo económico; reforma social, económica y judicial; la fuerza pública en el Estado social de derecho; el ordenamiento territorial y la descentralización; el medio ambiente y el desarrollo sostenible;

<sup>87</sup> *Carta del ELN al Secretario General de la OEA*, César Gaviria Trujillo, firmada por Manuel Vélez, Nicolás Rodríguez y Antonio Gaviria, citada por DNP, *Op. Cit.*, p. 164.

<sup>88</sup> De hecho, en varias oportunidades "Manuel Marulanda y Raúl Reyes han insistido en que se trata de una sola comisión que acompañará el proceso más no verificará la zona de distensión". Ver, "Incierta la comisión verificadora", *El Espectador*, julio 18 de 1999, p. 5-A.

<sup>89</sup> Ver *Ibid.*, y "Aplazada negociación con las FARC", *El Tiempo*, julio 18 de 1999, p. 10-A.



los hidrocarburos y la política petrolera. Sexto. Con el fin de facilitar las acciones humanitarias en los territorios de influencia de las Autodefensas Unidas de Colombia, éstas se comprometen a respetar los emblemas de los organismos humanitarios internacionales y/o nacionales [...]”<sup>92</sup>. No obstante, con posterioridad a unas acusaciones de las Fuerzas Armadas en relación con la neutralidad de la Cruz Roja Colombiana tras encontrar material bélico en una ambulancia que se dirigía a la zona de distensión, las AUC dirigieron una carta al director de ese organismo humanitario en la que expresaron que “con indignación, pero no sorprendidos, continuamos presenciando los colombianos el indeseable comportamiento de la Cruz Roja Colombiana en el conflicto [...] Es evidente que transportan en sus camiones material bélico y de intendencia para la guerrilla; transportan en sus ambulancias guerrilleros en el escenario de los combates...”<sup>93</sup>.

En el seno del Estado, “las Fuerzas Armadas han sido el sector que se ha mostrado más reticente a la idea de internacionalizar la solución al conflicto armado colombiano. Causa de ello han sido en parte las tradicionales condenas internacionales a la violación de los derechos humanos por parte de algunos de sus miembros. Se parte de la idea de que el conflicto armado del país es netamente doméstico y que, por lo mismo, no hay espacio para canales de participación internacionales”<sup>94</sup>.

La Comisión de Conciliación Nacional ha planteado la necesidad de que el proceso cuente con un grupo de países amigos que opere como acompañante durante la etapa previa a la realización de las negociaciones, junto con una red internacional de organizaciones no gubernamentales, y que una vez ella comience, se constituya un grupo de verificación del cumplimiento de las reglas definidas por las partes en contienda<sup>95</sup>.

En lo que respecta a la posición que han sostenido los gremios de la producción y el sector privado de la economía nacional en materia de internacionalización del conflicto, éstos han planteado la necesidad de poner fin al enfrentamiento bélico doméstico con el fin de mejorar los niveles de competitividad internacional del país, generar climas de confianza para la inversión extranjera en Colombia y aumentar la productividad general de la economía en un escenario de reconciliación nacional. En desarrollo de esta visión, representantes del sector empresarial, comercial e industrial del país “han tenido contactos directos con la guerrilla y los grupos paramilitares y se han pronunciado sobre la necesidad de que agentes externos e imparciales participen en el acercamiento de las partes en conflicto y, luego, en un eventual proceso de paz”<sup>96</sup>. La organización más representativa de este sector de la sociedad civil en el

<sup>92</sup> Tomado del documento *Reunión de representantes del Consejo Nacional de Paz, con miembros de la sociedad civil y las Autodefensas Unidas de Colombia*, celebra el día 26 de julio de 1999.

<sup>93</sup> “AUC acusa a la Cruz Roja”, *El Espectador*, julio 17 de 1999, p. 6-A.

<sup>94</sup> DNP, Op. Cit., p. 155.

<sup>95</sup> Ver *ibid.*, pp. 165 y 166.

asunto de la paz ha sido el Consejo Gremial en el cual se congregan los presidentes de ACOPI, ANDI, FENALCO, FEDIGÁN y CONFECÁMARAS. Por ejemplo, en relación con los secuestros adelantados por el ELN en 1999 de los pasajeros de un avión de Avianca, de un gran número de feligreses en plena celebración litúrgica en una iglesia en el sur de Cali y de un grupo de miembros de un club de pesca de Barranquilla, dirigieron una carta al Comando Central (Coce) de esa agrupación subversiva: “¿Quiere el ELN cumplir o no con sus compromisos? ¿Desea el ELN emprender seriamente un proceso de paz con la sociedad y negociar con el gobierno del Presidente Pastrana? ¿O continuará por la vía del terrorismo para conseguir su proyecto político? ¿Cuándo devolverá a todos los secuestrados?”<sup>97</sup>.

#### VI. UNA CONCLUSIÓN PROPOSITIVA: UNA CANCELLERÍA MODERNA PARA ADMINISTRAR LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL PAÍS

Cuando las acciones internacionales del país desembocan en una internacionalización del conflicto y no de la paz, entre otras consecuencias: se propicia la intervención y no la cooperación; se incitan presiones sobre el curso del proceso de paz y no apoyos por parte de esos mismos actores internacionales; se transmite la idea de que el país no tiene los recursos, políticos ni económicos, para darle una salida propia a la situación interna; se abre espacio para que desde el exterior opinen abiertamente sobre cualquier aspecto del enfrentamiento armado generando así “ruidos” que contaminan el ambiente de los contactos entre las partes enfrentadas; se generan otros actores internacionales que no acompañan el proceso sino que se transforman en parte interesada; se adicionan elementos desestabilizadores a las relaciones con otros países; se permite la opinión libre y desordenada sobre los asuntos internos del país, la comunicación internacional opera como obstáculo y no como “lubricante” o “catalizador” del proceso; el gobierno pierde margen de acción relativamente autónoma frente al conflicto; se facilita la “internalización” de diagnósticos y propuestas de acción concebidas desde afuera; y, en últimas, se dificulta y no se facilita el curso del proceso de paz.

Por el contrario, cuando la política exterior dirige la internacionalización del proceso, entre otros, se alcanzan los siguientes objetivos: se canaliza cooperación del exterior para ser ejecutada de manera que convenga a los intereses nacionales del país; se fortalece la capacidad negociadora del gobierno; se neutralizan los elementos perturbadores de la problemática doméstica sobre las relaciones con otros actores del sistema mundial; la opción de la negociación política gana legitimidad internacional y, en consecuencia, se debilitan las percepciones exteriores sobre la alternativa de solución militar al conflicto armado; se compromete al Estado, al Gobierno y a los actores armados con la irreversibilidad del proceso, al vincularlos con una comunidad internacional ante la que asumen responsabilidades.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 166.

<sup>97</sup> “El Consejo Gremial pide al ELN rectificar”, *El Espectador*, julio 17 de 1999, p. 5-A.



En relación con ninguno de los temas más importantes de la agenda colombiana (entre ellos la paz del país), se cuenta con la voluntad de decidir entre la internacionalización o el aislamiento, sino que la primera es un hecho que se produce de facto en virtud de las circunstancias que caracterizan al sistema mundial actual. Es decir, "la internacionalización es un hecho y más que buscarla hay que administrarla"<sup>98</sup>. Ante esta situación, lo que corresponde a la política exterior, en relación con sus prioridades temáticas (el asunto de la paz incluido), es dirigir esa internacionalización para que sea funcional al logro de los intereses nacionales del país, y no impuestas las condiciones desde afuera en lo que hace al proceso de paz; para que sea planificada en el largo plazo y con objetivos estratégicos, y no actuar frente a ella de manera reactiva y coyuntural a medida que resulte necesario afrontar problemas.

La dicotomía que suele presentarse entre la inserción o el aislamiento encierra, entonces, un falso supuesto voluntarista por parte del Estado y la sociedad civil en relación con la política exterior, que radica en pensar que se puede elegir entre una u otra alternativa cuando en realidad la internacionalización es una realidad que no se puede evadir. Lo que sí es susceptible de una relativa conducción voluntaria es el tipo de internacionalización que se quiere adelantar para Colombia. Y las posibilidades fluctúan entre la internacionalización positiva o negativa, la internacionalización inercial o dirigida, o en últimas, entre la internacionalización destructiva o funcional<sup>99</sup>.

Corresponde a la política exterior la *internacionalización* de lo doméstico positivo y la *internalización* de lo externo positivo, y así mismo, propender por la neutralización de lo externo disfuncional al proceso de paz y filtrar la proyección internacional de lo doméstico que también pueda interferir negativamente en el mismo. En cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores recae la responsabilidad de administrar con eficiencia la internacionalización del país, y entre ellos el asunto de la paz: generando consensos, consultando grupos de interés, diseñando estrategias de inserción funcional, ejecutando las políticas, interpretando los intereses nacionales, garantizando la soberanía, manteniendo siempre en la mira los principios clásicos de la praxis internacional del país, atendiendo las prioridades temáticas y geográficas de la política exterior.

Una nación con el alto grado de visibilidad internacional adquirida en los últimos años como lo es Colombia, con los desafíos de carácter local y global que a la vez tiene que enfrentar, con la inmensa corresponsabilidad por el bienestar mundial debido a la trascendencia transnacional de los temas prioritarios de su agenda intermística, requiere de una política exterior con varias características: que sea consensuada para que en realidad responda de la manera más fiel posible a la mayor cantidad de intereses nacionales que sea posible satisfacer; corolario de

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>99</sup> Para una discusión más profunda sobre estas alternativas que enfrenta el país, ver Leonardo Carvajal, *Op. Cit.*

lo anterior, que sea nacional y no grupal, estatal más que limitadamente gubernamental, y societal más que diseñada por y para una élite exclusiva; que se trace objetivos de largo plazo en concordancia con los intrincados temas que aborda, para cuyo efectivo tratamiento se requiere de estrategias y políticas sostenidas por períodos prolongados que no observen los estrechos límites de los cuatrienios presidenciales; por la misma circunstancia anterior, que sea planificada y no simplemente de carácter reactivo ante las coyunturas para que tenga la capacidad de atender objetivos estructurales; y, entre otros tantos, que sea diseñada y ejecutada por funcionarios profesionales, especializados y con una experiencia adquirida a través de varios años de abordaje de los temas, y no por funcionarios temporales que sólo respondan a los intereses políticos de turno, cuyos conocimientos no perduran institucionalmente y en cuya formación la nación compromete importantes recursos que no repercuten positivamente en los objetivos de largo plazo de la política exterior. De este tamaño es el reto de la política exterior de las características señaladas: garantizar la existencia de Colombia, para el nuevo siglo que se perfila, como una nación digna, soberana y autónoma, insertada positivamente al sistema mundial. Así de sencillo, así de complicado.



---

## Todo va bien... si sale bien

---

**Investigadora:**  
**María Gabriela Utrera**  
 Ex alumna de la Facultad de Finanzas,  
 Gobierno y Relaciones Internacionales  
 de la Universidad Externado de Colombia

---

En momentos en los cuales la atención del pueblo colombiano, al igual que la de los observadores internacionales, se concentraba en la evolución de las negociaciones para un eventual proceso de paz, el profundo deterioro de los principales indicadores económicos del país y la poca eficacia de las medidas hasta ahora adoptadas han volcado nuevamente el interés hacia el tema económico.

Durante varias décadas, Colombia se caracterizó por una gran estabilidad económica, atribuida con frecuencia a políticas consistentes que se tradujeron, en términos generales, en un buen manejo macroeconómico. Evidencia de ello es el comportamiento de las principales variables empleadas a la hora de medir la salud de su economía: el PTE creció a una tasa del 4.1 % anual promedio entre 1984 y 1997, la tasa de inflación se mantuvo alrededor del 20% durante más de 20 años y la devaluación del peso, antes bajo el sistema *crawling peg* y luego con la banda cambiaria, fluctuó dentro de los niveles establecidos por el Gobierno nacional. Fue esta estabilidad, interpretada por varios años como un exitoso manejo macroeconómico, la que la hizo destacarse entre sus vecinos latinoamericanos particularmente en aquellos periodos en los cuales la región se enfrentó a grandes dificultades. Durante la crisis de la deuda latinoamericana Colombia fue el único país que cumplió oportunamente con sus obligaciones, logrando así conservar el *status* de buen deudor y mantener abiertas las fuentes de financiamiento externo. Algo similar sucedió a mediados de esta década, cuando Colombia escapó sin mayores daños de las secuelas que dejó el *efecto tequila* de la economía mexicana.

Estos antecedentes hicieron pensar que Colombia saldría nuevamente bien librada de la última turbulencia internacional originada en la crisis asiática y que se extendió prácticamente a todas las economías emergentes. En efecto, durante los meses inmediatos a la crisis, ésta pareció no afectarla significativamente. Las relaciones comerciales con Asia no eran (y aún no son) muy estrechas y a pesar de la menor afluencia de recursos extranjeros no se presentaron



dificultades significativas para acceder a financiamiento externo. Sin embargo, la desconfianza de los agentes internacionales en los mercados emergentes se prolongó más de lo esperado. La inestabilidad aún hoy está presente y Colombia hace algo más de un año empezó a sentir los efectos de lo que se ha denominado el "coletazo" de las crisis asiática. Durante 1998, la economía colombiana debió enfrentar, al igual que las demás economías latinoamericanas, los efectos derivados de dos choques externos negativos. El primero de ellos fue el deterioro de los términos de intercambio como consecuencia de la fuerte caída de los precios de los productos básicos en los mercados internacionales. El segundo fue el impacto que en la afluencia de capitales hacia las economías emergentes tuvo la declaración de moratoria de la deuda rusa.

En este sentido, tal vez uno de los principales efectos de la crisis fue la pérdida de confianza en las políticas económicas hasta ahora adelantadas en las economías emergentes y por lo tanto, mayores cuidados en el momento de tomar decisiones de inversión. Esto hace que hoy los mercados internacionales vigilen y evalúen más de cerca (incluso con mayor exigencia) el comportamiento de las economías y las políticas desarrolladas. La evolución observada en los llamados "fundamentales"<sup>1</sup> se convierte en algo esencial en este momento. De igual forma, los mercados castigan con mayor fortaleza y más rápidamente los desequilibrios. Casos como el ruso, el brasileño o el más reciente en Argentina así lo demuestran.

En esta ocasión Colombia no ha escapado a la sanción de los mercados. Desde hace algún tiempo se habla de los profundos desequilibrios existentes en la economía, los cuales se reflejan, principalmente, en el deterioro de las finanzas públicas, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y, en los últimos meses, en la caída del crecimiento y el aumento de la tasa de desempleo. Apesar de ello, las medidas no fueron tomadas a tiempo. Siempre se habló de la necesidad de correctivos pero como un hecho futuro y no como una necesidad apremiante. Fue tan sólo hace un año que las políticas del Estado comenzaron a orientarse hacia el "ajuste". No era para menos, pues el deterioro de la economía era evidente y las expectativas de corto y mediano plazo eran poco favorables. Sin embargo, las medidas aplicadas resultaron muy débiles y Colombia se encuentra hoy en el peor escenario económico desde la crisis de los años treinta.

Los resultados de tres trimestres sin crecimiento en el Producto Interno Bruto al cierre del primer semestre de 1999 evidenciaron la gravedad de la situación. Sin embargo, estos mismos resultados sólo agudizaron una tendencia clara que comenzó años atrás. En 1996 la tasa de crecimiento presentó una fuerte desaceleración al caer del 5.4% al 2.1%. Si bien en 1997 se observó una pequeña recuperación que alcanzó el 3.05%, la tendencia a la baja continuaría en

<sup>1</sup> Indicadores líderes de la actividad económica, considerados elementos macro indispensables para la evaluación de una economía.

1998, año en el que la tasa de crecimiento fue del 0.6%. Este comportamiento se ha acentuado durante el corrido de 1999: el crecimiento registrado para el primer semestre muestra un crecimiento negativo del 7.6%, y todo deja prever para el año completo una tasa cerca de -5%. El impacto de la desaceleración económica sobre el mercado ha sido tan fuerte que la tasa de desempleo urbano, que venía cayendo desde 1986, pasó de 9% en junio de 1995 a 11.4% en 1996, 13.2% en 1997 y 15.8% en 1998, registrándose así un aumento de más de dos puntos porcentuales por año. Por último, la tasa de desempleo llegó en junio de 1999 al 19.8%. En septiembre la cifra fue del 20.1%, la más alta de la historia<sup>2</sup> para bajar un poco al final del año.

AMÉRICA LATINA SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (% PIB) 1998	
Argentina	1.3%
Bolivia	4.0%
Brazil	8.0%
Chile	0.7%
Colombia	3.7%
Costa Rica	1.1%
Ecuador	6.2%
México	1.2%
Panamá	4.5%
Perú	0.9%
Venezuela	6.6%

FUENTE: CEPAL.



FUENTE: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>2</sup> Datos del DANE para diez áreas metropolitanas, sumando a los siete centros urbanos tradicionales, Villavicencio, Pereira y Cúcuta.



Los efectos generados por estos desequilibrios internos se han reflejado claramente en la actitud de los agentes internacionales hacia nuestro país. Los organismos multilaterales han expresado en varias ocasiones su preocupación frente a la evolución de las principales variables macroeconómicas del país. El costo del endeudamiento externo ha aumentado (el margen de la deuda colombiana sobre los títulos del Tesoro Americano se había incrementado 290 puntos básicos entre mediados de abril y finales de junio de 1999) y en los últimos meses, tres de las agencias calificadoras de riesgo internacionales más importantes disminuyeron el grado de inversión que durante los últimos años había mantenido Colombia.

Si bien la decisión de las calificadoras reflejó los riesgos exhibidos por un país con un déficit de balanza en cuenta corriente desde 1992; un déficit fiscal creciente; un sector financiero debilitado y en crisis; una moneda frecuentemente atacada como consecuencia de una política cambiaria poco creíble (hasta llegar al desmonte de la banda cambiaria el pasado 25 de septiembre); además de una fuerte caída en la producción; un desempleo en aumento; y una grave situación de orden público, no sorprendió a los mercados internacionales. Prueba de ello es que el *spread* de los bonos colombianos se mantuvo estable en el corto plazo.



FUENTE: Banco de la República.

Ahora bien, es necesario resaltar que el descenso de la calificación se dio en momentos en que ciertos indicadores, como el de balanza de pagos, mostraron cierta mejoría gracias a aspectos tales como el aumento en el precio del dólar, el precio del petróleo, la disminución en las importaciones y los recortes en compras e inversiones del sector público, entre otros. El déficit de cuenta corriente pasó de cerca del 8% del Producto Interno Bruto en el primer trimestre de 1998 a menos del 2% del Producto Interno Bruto al terminar el primer semestre de 1999.



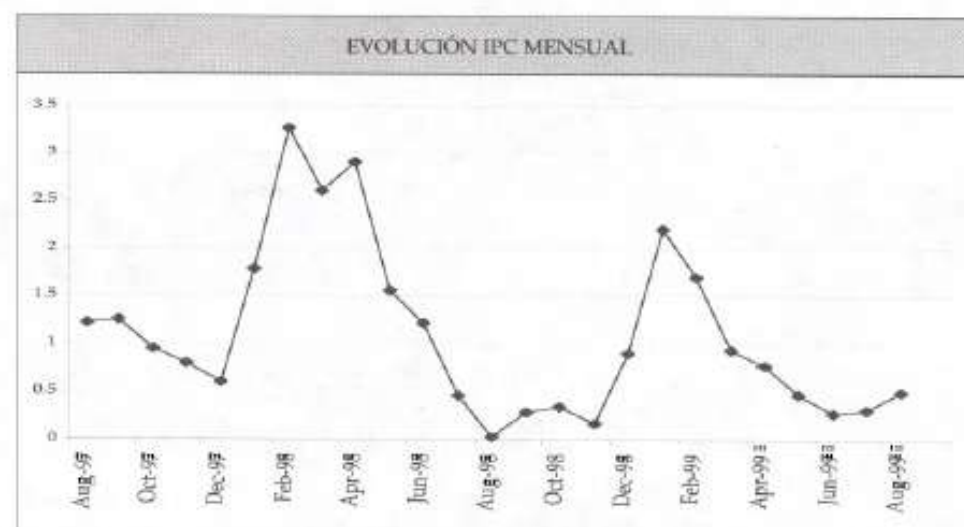
FUENTE: Banco de la República.

Sin embargo, las expectativas han cambiado significativamente para el segundo semestre del año a pesar de los resultados poco alentadores del tercer trimestre. El viraje hacia la reactivación ha sido más lento de lo esperado y el sector financiero no ha logrado recuperarse para empujar decididamente el proceso. Las cifras muestran que la caída ya se detuvo en algunos sectores y parece que el cambio de tendencia se está dando. No obstante, es indiscutible que la reactivación no será inmediata. Podría darse en el segundo semestre del 2000.

Los avances se pueden apreciar en las cifras mensuales desestacionalizadas que muestran cómo en junio la producción industrial creció en 7.4% de forma general, con excepción del grupo de insumos para la construcción, único que no presentó una tendencia favorable. Durante este mes las fuentes de esta recuperación fueron el crecimiento inercial de la demanda interna, la caída de la inflación y marginalmente, la tasa de cambio. Este comportamiento se detuvo en julio, mes en el cual las cifras mostraron un ligero retroceso. En agosto se observa nuevamente un aumento importante en la producción de la mayoría de ramas industriales.

De igual forma, durante los últimos meses se observa la clara reducción de inventarios causada por un aumento en las ventas después de una caída de la producción mayor a la reducción de la demanda, la recuperación de la cartera financiera y la continuación del ascenso de la producción industrial. Estos comportamientos han sido respaldados por la caída de los intereses, el alza de los precios del petróleo, el descenso de la inflación, la mayor competitividad de la tasa de cambio y el incremento de liquidez que ha tenido el mercado.





FUENTE: DANE.

Para el 2000-2001 se espera la maduración de la recuperación que hoy está comenzando. Para ello es indispensable que el Gobierno continúe con los ajustes que ha adelantado, orientados hacia la corrección de los desequilibrios fundamentales, y que el sector privado se comprometa con los mismos. Es evidente que los desequilibrios que golpearon a la economía han condicionado su reactivación. No obstante, esta reactivación no sólo involucra la esfera nacional al vincularse, entre otros, con temas como el proceso de paz; la aprobación por el Congreso de la República de las reformas propuestas por el ejecutivo; la recuperación del crédito; y la liquidez que dé a la economía la autoridad monetaria en los últimos meses del año. En el campo internacional, merece atención la situación de los principales socios comerciales del país y de las relaciones con los organismos multilaterales, particularmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En efecto, durante 1999 el Gobierno nacional negoció una línea de crédito con el Fondo Monetario Internacional por 2.700 millones de dólares, monto acordado después de una solicitud inicial por 3.000 millones de dólares, destinados a aumentar la disponibilidad de divisas del país y consolidar el programa económico del Gobierno. Ello permitiría poner fin a los desequilibrios fiscales y lograr la definitiva y urgente disminución de las tasas de interés reales, con el fin de avanzar en el camino de la recuperación económica y en la disminución de indicadores tales como inflación y desempleo. A estos recursos se sumarán los aportados por otros organismos multilaterales: el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento y la Corporación Financiera Internacional.

INDICADORES MACROECONÓMICOS PRESENTADOS AL FMI				
PROYECCIONES	1999	2000*	2001*	2002*
Producto Interno Bruto	-3.50%	2.80%	4.00%	4.80%
Balance Fiscal (% PIB)	-5.5%	-3.50%	-2.50%	-1.50%
Cuenta Corriente (% PIB)	nd	-3.50%	-3.50%	-3.50%
Inflación	12%	10%	1 dígito	1 dígito

\*Proyecciones.

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora, la discusión gira en torno a las exigencias que en materia económica hace el FMI. Si bien las políticas que éste plantea son necesarias para el saneamiento económico, generalmente resultan bastante costosas en términos de bienestar, como consecuencia de las fuertes reducciones de demanda que genera su aplicación. Las políticas del Fondo están orientadas fundamentalmente a estimular la oferta para favorecer el crecimiento, lograr una corrección de los desequilibrios fundamentales, la mejor asignación de los recursos, y el aumento en los niveles de ahorro e inversión. Pero el ajuste propuesto involucra también una política monetaria restrictiva que implica un aumento en las tasas de interés, aspecto que además estaría en total contravía con los esfuerzos del Gobierno por disminuirlas. Más aún cuando en numerosas ocasiones se atribuye la actual recesión a la política restrictiva adelantada por el Banco de la República en 1998. Sumado a lo anterior, el crecimiento de la economía colombiana ha demostrado una estrecha vinculación con el crecimiento de la demanda agregada nacional. Una reducción significativa y abrupta del déficit fiscal desalentaría aún más la demanda que, según algunos analistas, contribuiría de manera significativa a acentuar la tendencia creciente del desempleo.

Subsiste entonces un gran riesgo. Además, las políticas del FMI han demostrado no ser exitosas en todos los casos y muchos de los países que han firmado acuerdos con este organismo continúan con graves problemas de inestabilidad. El cumplimiento de los plazos y las metas del programa de estabilización no es suficiente para recuperar la confianza de los agentes y devolver la salud a una economía. Es necesario realizar a tiempo las reformas estructurales adecuadas para la recuperación profunda y duradera.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación, DANE, CEPAL, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Estadísticas macroeconómicas*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público-ENP. *Proyecciones macroeconómicas 1999-2000, Presupuesto y Plan Financiero Vigencia 2000*, Santafé de Bogotá, 21 de julio de 1999.



OASIS 99

Banco de la República. *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Santafé de Bogotá, julio de 1999.

Banco de la República. *Informe adicional de la Junta Directiva al Congreso de la República*, Santafé de Bogotá, octubre de 1999.

Dirección de Estudios Económicos. DNE. *Seguimiento de indicadores lláeres de actividad económica a 20 de septiembre de 1999*.



## El conflicto armado en Colombia: de las condiciones objetivas al accionar estratégico de los actores

**Investigador:**  
**Camilo Echardía Castilla**  
Profesor titular de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia

*Mucho de lo aquí expuesto fue concebido en un estudio que, bajo la dirección de Jesús Antonio Bejarano, realizamos con un grupo de profesores de la Universidad Externado de Colombia en 1997. Este escrito es un reconocimiento al maestro y un tributo a su memoria.*

En este artículo se pondrá de presente la manera deliberada en que las guerrillas han desarrollado una estrategia donde se conjugan al menos tres propósitos: 1. Lograr una alta dispersión de los frentes; 2. Diversificar las finanzas; y 3. Aumentar la influencia a nivel local. La evidencia reciente —que reconoce éste y otros cambios en la naturaleza del conflicto armado— permite discutir las interpretaciones corrientes que ponen énfasis en las *condiciones objetivas*<sup>1</sup> como explicación de su presencia.

De otra parte, no obstante el enorme desconocimiento sobre los autores de las muertes en el país, se ha aceptado, por parte de las autoridades y de los estudiosos del tema, que las violencias que están cobrando el mayor número de víctimas sobrepasan a las que se generan en los actores organizados: guerrilla, paramilitares, grupos de justicia privada y organizaciones armadas al servicio del narcotráfico<sup>2</sup>. De hecho, no es sencillo establecer la asociación precisa entre la violencia y las organizaciones armadas; más allá de las muertes ejecutadas directamente por éstas, es necesario tener en cuenta las que, de una u otra forma, ocurren o se ven facilitadas por la presencia de la guerrilla, de los paramilitares y del narcotráfico.

<sup>1</sup> Por "condiciones objetivas" se entienden las realidades de orden socioeconómico que comportan un grave deterioro de las condiciones de existencia de amplios sectores de la población. En un sentido amplio, la pobreza, la opresión y la alienación configuran las causas de la violencia, fenómeno que se produce cuando la sociedad ve obstaculizado su desarrollo debido a las limitaciones que provienen de las estructuras sociales mismas, producto de relaciones basadas en la desigualdad.

<sup>2</sup> El porcentaje se deduce de las víctimas que según las autoridades fueron asesinadas por las guerrillas y otros grupos organizados (total homicidios menos víctimas de grupos organizados).



Las manifestaciones de violencia en el país cada vez están más asociadas a la existencia de una estructura social heterogénea con grupos enfrentados por fuertes intereses. Sin duda, la violencia coincide también con profundos desequilibrios sociales propios de regiones con economías dinámicas que atraen migrantes y donde la distribución del ingreso es inequitativa. En estas regiones no se ha podido establecer firmemente una base jurídica e institucional que defina con claridad las reglas del juego y permita neutralizar la acción violenta de los diferentes actores en competencia.

#### 1. LOS ACTORES DEL CONFLICTO ARMADO

La dimensión y el alcance que hoy tiene la presencia guerrillera no se puede explicar sólo por la existencia de condiciones objetivas que se presentan en las zonas rurales y marginales. En la actualidad no son las condiciones objetivas las que determinan necesariamente la presencia de la guerrilla sobre el territorio, sino más bien las decisiones conscientes que las organizaciones alzadas en armas han tomado con el propósito de continuar avanzando en la confrontación. Si se considera la evolución de la insurgencia desde sus orígenes, tiende cada vez más a existir mayor claridad en cuanto a que las guerrillas de los años sesenta en Colombia y América Latina surgieron, ante todo, como resultado de una decisión subjetiva en un contexto histórico y cultural apropiado. La presencia de los alzados en armas está asociada en el presente con factores económicos, políticos y militares, que sin duda coinciden también con profundos desequilibrios sociales.

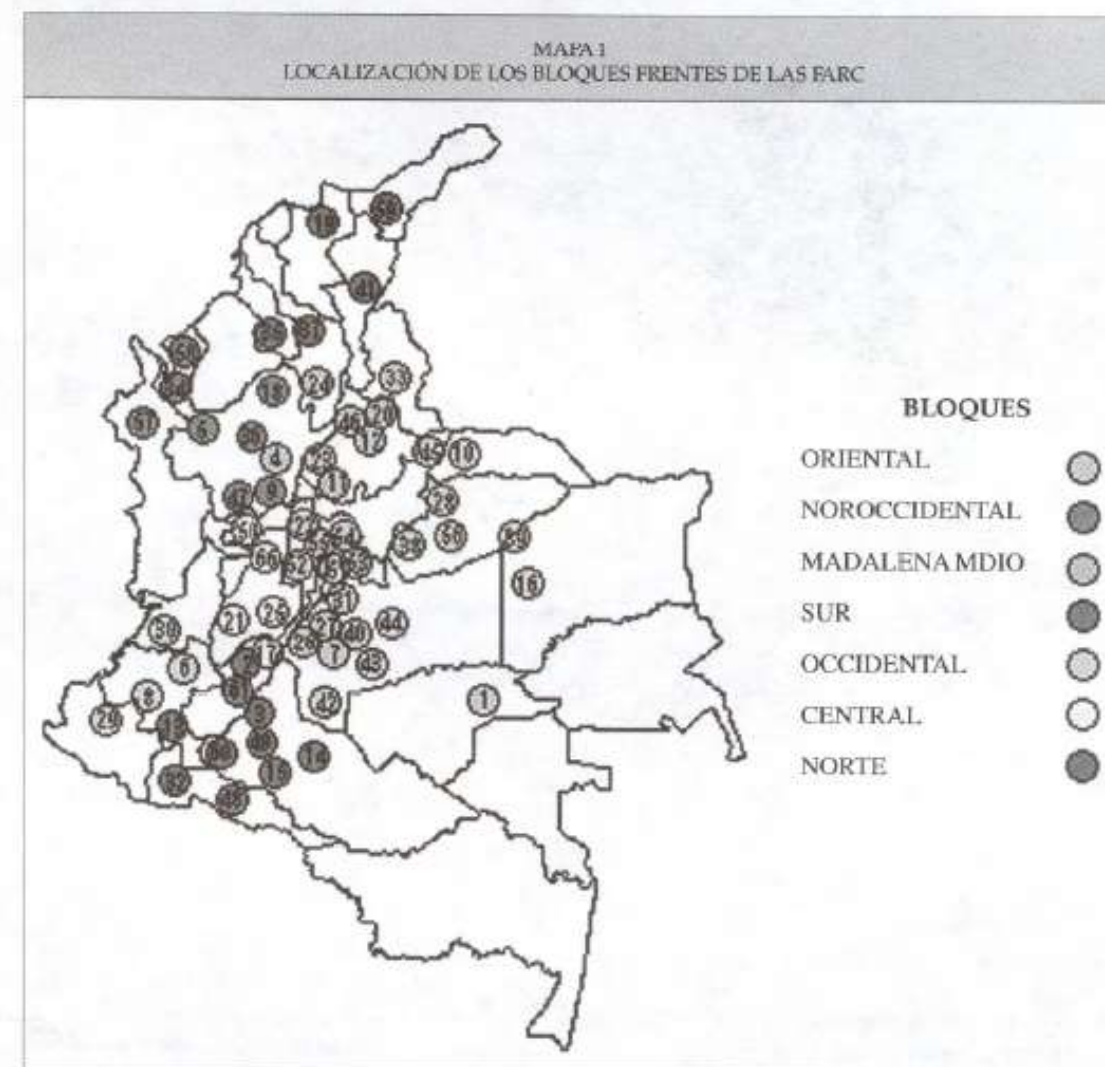
Como se observa en los mapas 1 y 2, la insurgencia ha variado su condición de guerrilla rural con influencia exclusiva en zonas periféricas, convirtiéndose en organizaciones que pretenden consolidar su influencia en amplias zonas del territorio nacional, y para ello han aplicado una estrategia que articula circunstancias económicas, políticas y militares. La guerrilla de hoy ha cambiado su manera de buscar el poder, sus formas de accionar militarmente, de movilizar sectores sociales y de conseguir las finanzas para subsistir como organizaciones armadas. La estrategia que ha puesto en práctica, que consiste en haber transformando buena parte del territorio nacional en teatro de la confrontación armada, le permite dispersar y disminuir la contundencia en la acción contrainsurgente de las FF.AA.<sup>3</sup>

La guerrilla ha logrado extender su presencia a los centros político-administrativos más importantes del país y muestra elevada actividad en zonas petroleras, mineras, de cultivos ilícitos, fronterizas y con importante actividad agropecuaria<sup>4</sup>. La geografía de la presencia

<sup>3</sup> Alfredo Rangel, *La guerra es el fin de siglo*, Bogotá, Torcero Mundo Editores, 1998.

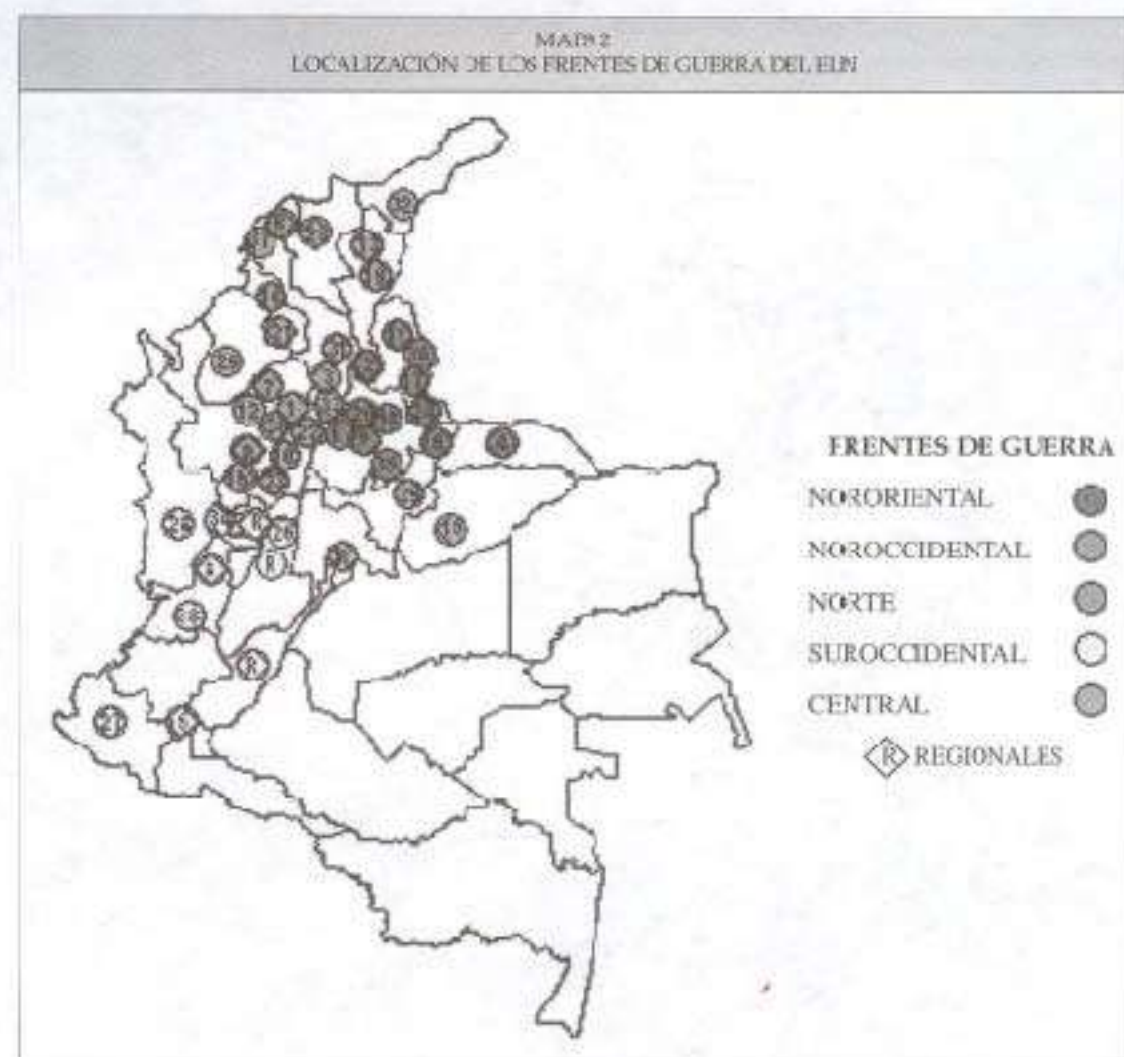
<sup>4</sup> Ver el tratamiento detallado de las estrategias de expansión en: Camilo Echandía, "Expansión territorial de la guerrilla colombiana: geografía, economía y violencia", *Reconstruir la guerra para construir la paz*, Bogotá, Edt. Norma-Paz Pública-Universidad de los Andes, 1999.

guerrillera refleja con claridad cómo avanza de manera cada vez más evidente hacia las zonas que le proporcionan ventajas estratégicas en la confrontación<sup>5</sup>.



<sup>5</sup> Mediante modelos econométricos, María Alejandra Vélez corrobora este planteamiento mostrando que la lógica en la expansión de la guerrilla hacia nuevos territorios se encuentra altamente relacionada con su potencial estratégico, representado en la explotación de recursos mineros, cultivos ilícitos, actividades económicas dinámicas y un nivel de urbanización superior al de los municipios donde las guerrillas hicieron presencia inicialmente. Ver en: "FARC-ELN, evolución y expansión territorial". Trabajo de grado de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, 1999.





La geografía de la presencia guerrillera también evidencia que el mayor poderío militar de las organizaciones alzadas en armas continúa estando y se manifiesta con mayor intensidad en las zonas donde se implantaron los primeros núcleos guerrilleros (Urabá, Magdalena Medio, Sierra Nevada de Santa Marta, Catatumbo, Sarare y el sur-oriente). Las zonas más afectadas por la elevada intensidad del conflicto en el presente son, como en el pasado, ante todo rurales.

La expansión reciente de la guerrilla hacia zonas urbanas y con mayor potencial económico no se encuentra acompañada de la capacidad de realizar en forma sostenida acciones ofensivas,

inclinándose más hacia la obtención de recursos para el financiamiento de las organizaciones alzadas en armas. La presencia en municipios cercanos a los grandes centros urbanos del país confronta, por otra parte, la tesis generalizada de que la guerrilla crece por inasistencia estatal en áreas alejadas del centro del país. Muestra, más bien, que la insurgencia ha cambiado su dinámica de crecimiento, alejándose de las reivindicaciones campesinas y relacionándose ahora con el proceso de urbanización que experimenta el país<sup>6</sup>.

La guerrilla ha encontrado aceptación social por diferentes razones. Por una parte, existe la percepción de que la presencia guerrillera atrae la inversión estatal, de manera que la expectativa de mejoramiento en el corto plazo haría aumentar el apoyo social. Este tipo de apoyo crea una especie de demanda por presencia guerrillera, que es realizada por la población de zonas potencialmente beneficiarias de la inversión estatal<sup>7</sup>. Un segundo elemento de apoyo a la guerrilla es la función que cumple en el logro del acceso a la propiedad de la tierra o en la continuación de su posesión. La existencia de amplias zonas baldías, de propietarios anónimos y de precariedad o debilidad del sistema institucional de entrega, registro y respeto a la propiedad son la base que permite la existencia de este apoyo (colonización armada). El tercer motivo de apoyo es la demanda por seguridad y justicia. En zonas de colonización, ante las deficiencias del sistema de justicia para reprimir el delito y mediar en la solución de todo tipo de conflictos, la guerrilla es juez, conciliador y policía, conduciendo a que la población demande su presencia<sup>8</sup>. En todo caso, es importante tener presente que la prolongación del conflicto armado colombiano tiene como fundamento la autonomía adquirida por las guerrillas, sobre todo en el campo financiero, haciendo que tenga menor importancia la búsqueda de un mayor apoyo social y político, que es la necesidad inherente a toda guerrilla.

En la actualidad, guerrillas y paramilitares se encuentran librando una fuerte lucha por el control de amplios territorios y para ello han identificado la conquista del poder local como el medio para lograrlo. En la práctica han sustituido el propósito de ganar influencia política a través de candidatos y electorado propios, por las cada vez más recurrentes prácticas de intimidación que les permite manejar los gobiernos municipales, estableciendo con su presencia armada las reglas del juego y los compromisos de los candidatos, impidiendo que escapen a su control, escijan sus colaboradores y propongan alternativas.

<sup>6</sup> El análisis de este proceso en el caso de Cundinamarca lo realiza Carina Peña, "La guerrilla reviste muchas miradas", *Análisis Político* N° 32, Iqepi-Universidad Nacional, 1998.

<sup>7</sup> En las regiones cocaleras donde la guerrilla lidera paros y marchas para llamar la atención sobre problemas sociales reales adicionalmente se hace mención de un enorme reconocimiento y en el caso de incumplimiento estatal o respuesta represiva multiplica la simpatía por la "causa insurgente".

<sup>8</sup> Ver la exposición de los factores que determinan la cercanía social por guerrilla en Malcolm Deas y Fernando Gaitán, "Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia", Fonade, 1995.



MAPA 3  
APROXIMACIÓN AL DISPOSITIVO Y ÁREA DE ACCIÓN PARAMILITAR



La expansión territorial de los actores del conflicto interno se traduce en el incremento del recurso al terror<sup>9</sup>. A través de la intimidación, guerrillas y paramilitares interfieren los procesos de elección de los gobernantes locales, determinan a quiénes deben favorecer los nombra-

<sup>9</sup> Ver el trabajo de Eric Laig: "El terror, recurso estratégico de los actores armados: reflexiones en torno al conflicto colombiano", *Análisis Político*, N° 37, IEPRI-Universidad Nacional, 1999.

mientos, los contratos, las inversiones físicas y los programas sociales. Las presiones, ante el escaso poder de convocatoria, se manifiestan en asesinatos, secuestros y amenazas que recaen en dirigentes políticos, candidatos y funcionarios.

Se vislumbra en este sentido la salvadorización del conflicto colombiano, respecto de la conversión creciente de los gobernantes locales en objetivos militares, en la perspectiva de consolidar poder en las zonas estratégicas, procedimiento éste que empezó en El Salvador a mediados de los ochenta y que escaló y degradó de manera terrible el conflicto<sup>10</sup>.

El número de municipios intimidados por la guerrilla, los grupos paramilitares y el narcotráfico pasa de doscientos. La aterradora estadística se desprende de los reportes de asesinato, secuestro y amenazas pues: a) en conocimiento de las autoridades y las denuncias diarias que recibe la Federación Colombiana de Municipios. Esta información muestra que el mayor número de localidades afectadas se encuentra en las zonas que han registrado en los últimos diez años una fuerte expansión de la guerrilla así como el surgimiento de los grupos que se le oponen.

A nivel local, las organizaciones guerrilleras y paramilitares actúan como redes de poder, que manejan instrumentos de fuerza y son capaces de imponer su control sobre la población a través de la intimidación, reemplazando los azos de solidaridad colectiva por la desconfianza mutua que se manifiesta en la ley del silencio y en la incomunicación, a partir de lo cual es imposible construir comunidad y propiciar el desarrollo. La violencia que genera la competencia entre los actores armados ilegales se explica por el desmembramiento de las redes adversarias como condición necesaria para subvertir y construir posiciones de poder<sup>11</sup>.

La reciente irrupción de los paramilitares en la región del Catatumbo (Norte de Santander), sembrando el terror a través de la realización de masacres –como las que se registran en la localidad de La Gabarra a partir de mayo de 1999–, revela su propósito de golpear las redes de apoyo de la guerrilla en el nororiente colombiano, donde estas organizaciones cuentan con fuentes de financiamiento muy sólidas<sup>12</sup>. Con este comportamiento, los paramilitares pretenden disputarle a la insurgencia los enormes recursos económicos derivados de la

<sup>10</sup> Jesús A. Bearano, "Inseguridad y violencia: sus efectos en el sector agropecuario", *Revista Nacional de Agricultura* de la SAC No. 914/915, 1996.

<sup>11</sup> Ver la tesis de grado de Andrés Suárez: "Configuraciones y dinámicas de la violencia organizada en Colombia (1987-1997)", Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Sociología, 1996.

<sup>12</sup> Las finanzas de la guerrilla, y en particular del ELN en esta zona, no dependen de manera exclusiva de la actividad petrolera; es sabido que La Gabarra constituye un importante centro de procesamiento de la coca producida en el Catatumbo, circunstancia que podría ser aprovechada por la insurgencia para derivar ingresos a cambio de la prestación de "seguridad" a las actividades ilícitas que allí se llevan a cabo. Así mismo, la guerrilla se beneficia en esta zona de las actividades de contrabando que se realizan en la frontera con Venezuela y que de otra parte le permiten tener acceso al mercado negro de armas, municiones y explosivos.



actividad petrolera, que han constituido el factor decisivo en su recuperación y la estabilidad en los flujos de recursos económicos hacia zonas donde operan estructuras armadas con menores posibilidades de financiamiento.

Por su parte, las FARC han venido aplicando en Urabá una estrategia similar a la utilizada por los paramilitares, pues en las incursiones pueden dar muerte a personas consideradas redes de apoyo, como ha sucedido en Juan José, Batatas, Pueblo Bello y recientemente en Valencia, Córdoba. Las FARC han recurrido al terror para ampliar los corredores de acceso y penetrar el eje de los paramilitares en el Nudo de Paramillo y la Serranía de Abice en Córdoba.

Los cambios sucedidos recientemente en el conflicto interno hacen preciso reconocer que, no obstante el mayor alcance que la guerrilla ha logrado en el propósito de ampliar su poder en el plano local, el avance de los grupos paramilitares, que se aprecia en el mapa 3, se expresa, por una parte, en que los grupos alzados en armas han perdido terreno en el norte del país. Por otra, en que han tenido que concentrar mayores esfuerzos en neutralizar la expansión de los grupos irregulares que se les oponen en el Magdalena Medio y en el oriente del país, donde le disputan el control del poder local. Los grupos paramilitares han asumido la doble tarea de impedir, por una parte, la expansión de las guerrillas y, por otra, la de penetrar las zonas donde estas organizaciones cuentan con las fuentes más estables de financiamiento. Ante esta nueva situación, las FARC demuestran mayor poderío en las zonas de presencia histórica, a través de acciones de gran contundencia militar, como las que se registraron en los ataques contra objetivos militares entre 1996 y 1998<sup>13</sup>. Estas acciones evidencian la gran capacidad bélica, de financiamiento y de control sobre la población, todo lo cual tendría como fin último sostener sus posiciones en las zonas de presencia histórica, mientras en el resto del territorio realizan actividades militares con el propósito de dispersar los esfuerzos del Estado para combatirlas.

<sup>13</sup> El 30 de agosto de 1996, en el departamento de Putumayo fue atacada la base de Las Delicias; en desarrollo de la acción se produjeron 28 bajas del ejército y 60 más fueron secuestrados. Posteriormente, el 7 de septiembre de 1996, la base militar de La Carpa, en el departamento de Guaviare, fue atacada, produciéndose la muerte de 30 soldados. El 21 de diciembre de 1996, la ofensiva se dirigió contra la base militar de Patatecuy, en el departamento de Nariño. En 1998 los ataques continuaron; el 3 de marzo, la Brigada Móvil N° 3 del ejército fue atacada en el caño El Billar, en el departamento del Caquetá; en desarrollo de los combates se produjo la muerte de 63 militares y el secuestro de 43 más. El 3 de agosto de ese año, la guerrilla atacó la base de la policía en Miraflores, Guaviare, y Uribe y del ejército en Pavarandó, en el Urabá; entre civiles y uniformados murieron cerca de 100 personas y 133 miembros de la fuerza pública fueron secuestrados. Finalmente, en noviembre, en momentos previos a la creación de la zona de distensión en el suroriente colombiano, para adelantar las conversaciones de paz entre el Gobierno del presidente Pastrana y las FARC, esta guerrilla tomó por asalto a Mitú, capital del departamento de Vaupés.

## II. LAS MANIFESTACIONES DEL CONFLICTO ARMADO<sup>14</sup>

En el país existe una correspondencia muy significativa entre los altos niveles de violencia y la presencia de organizaciones armadas ilegales. Los municipios con elevados índices de violencia, como se observa en el mapa 4, no se encuentran dispersos por el territorio, sino que hacen parte de conjuntos de municipios que, con el paso del tiempo, se han hecho más grandes conforme las manifestaciones de violencia se extienden, a la par de los actores que las promueven. La información que se presenta en seguida no parece corroborar la idea común de una violencia esencialmente ciudadana, que surge y se perpetúa en los municipios.

En efecto, si se consideran los 342 municipios, representados en el mapa 4, que entre 1993 y 1995 registraron las mayores tasas de asesinato y/o de secuestro y/o elevada intensidad del conflicto armado, se descubre que en 28%, es decir el 83% de ellos, se encuentra presente la guerrilla. Es importante precisar que en 99 de los municipios críticos con presencia guerrillera, la violencia se manifiesta de manera exclusiva en la intensidad del conflicto armado, mientras que 93, además de encontrarse afectados por la intensa actividad guerrillera, también presentan elevado índice de secuestros y/o asesinatos. En los restantes 92 con presencia guerrillera se registran altas tasas de secuestro y/o asesinatos sin que las acciones propias del conflicto armado sean significativas. Sin presencia guerrillera, 58 municipios se vieron afectados por los elevados indicadores de secuestro y/o asesinato entre 1993 y 1995. De acuerdo con la información disponible<sup>15</sup>, las organizaciones paramilitares, de justicia privada y al servicio del narcotráfico se encuentran presentes en 152 de los 342 municipios que entre 1993 y 1995 registraron altos índices de violencia.

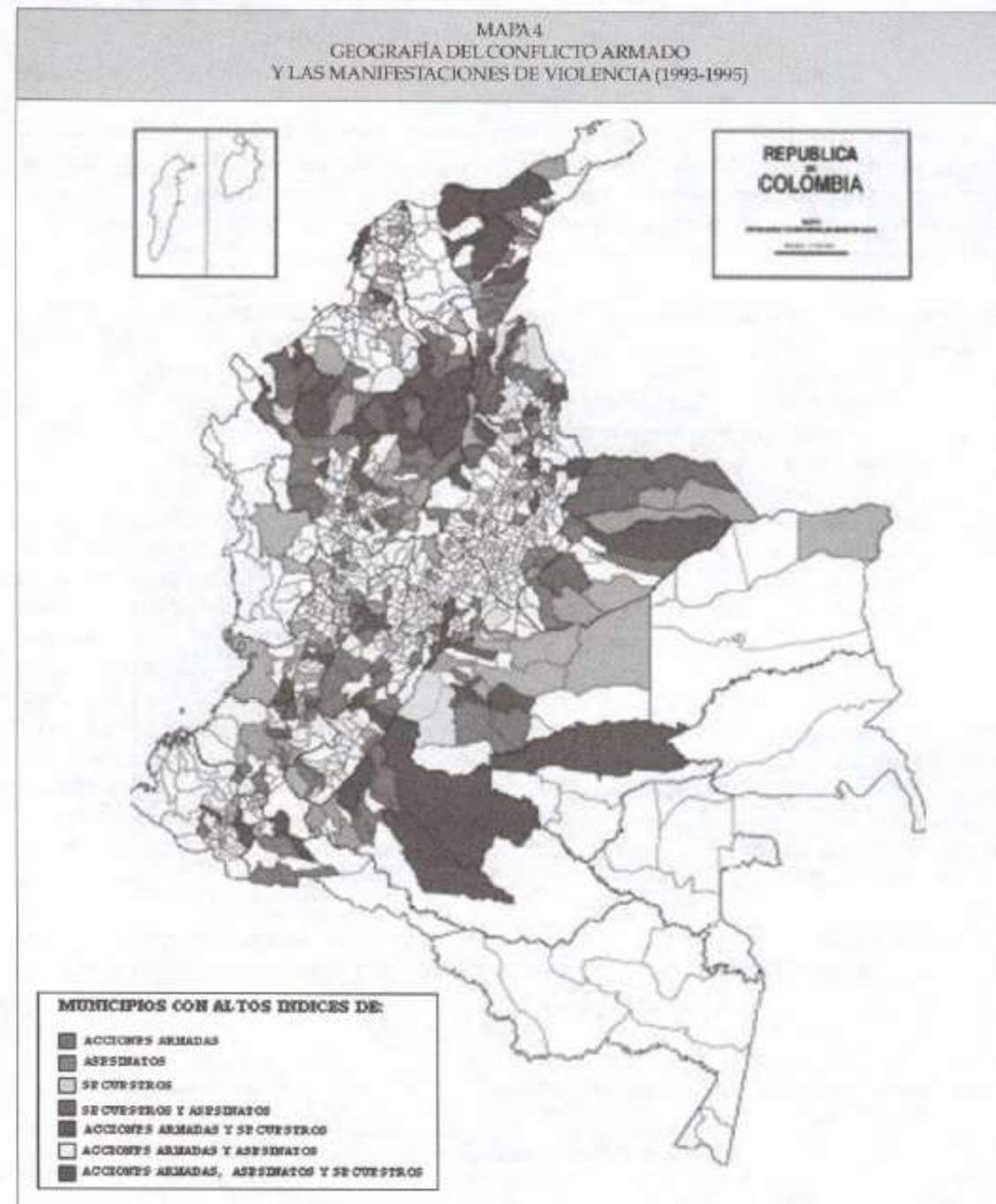
La relación más fuerte se establece con los municipios afectados por la gran intensidad del conflicto armado guerrillero, de los cuales 112, es decir el 58%, registran presencia paramilitar. En segundo lugar 77 de los municipios con elevadas tasas de secuestro, que representan el 50%, cuentan con la presencia de estos actores de violencia. Los municipios críticos por tener elevado índice de asesinatos y presencia de organizaciones armadas no guerrilleras son 54, que representan el 40%.

De aquí se podría inferir que, dada la elevada correspondencia entre municipios con altos índices de violencia y presencia de actores armados, su sola presencia parece ser suficiente

<sup>14</sup> Esta sección se basa en lo fundamental en dos trabajos: Echandía, C. "Violencia y desarrollo en el municipio colombiano". *Once Semanas Estadísticas* N° 476, noviembre de 1992; y Bejarano, Echandía, Escobedo y León. *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en áreas rurales*, Universidad Externado de Colombia-Fonade, 1997.

<sup>15</sup> Estadísticas generales sobre violencia en Colombia, Presidencia de la República (1988-1995); Censo Nacional de Personerías, realizado por la Procuraduría General de la Nación (1993); y Alejandro Reyes. *Identificación de municipios para reforma agraria en zonas de violencia*, Incora, 1992.





para desencadenar y exacerbar procesos violentos<sup>16</sup>. Sin embargo, como lo ha venido señalando el investigador Mauricio Rubio<sup>17</sup>, no es sencillo establecer la asociación precisa entre la violencia y las organizaciones armadas; más allá de las muertes ordenadas o ejecutadas directamente por éstas, es necesario tener en cuenta las que, de una u otra forma, ocurren o se ven facilitadas por la presencia de la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico. En tal sentido, la información disponible sugiere un efecto no despreciable de las organizaciones armadas en dos aspectos: en el desempeño de la justicia penal y en la difusión de la tecnología para matar<sup>18</sup>.

En Colombia existe suficiente evidencia que permite poner en duda la lógica de protección a la que todas las organizaciones armadas apelan para justificar su presencia, como si constituyera una simple respuesta a una demanda de seguridad que lograra establecer un dispositivo de confianza permanente<sup>19</sup>. Al observar la experiencia de muchas regiones con presencia de actores armados, se descubre que la oferta de protección es mayor a la demanda, que esa oferta supone el uso real de la violencia y, lo que es más importante, que en cambio de acabar con una situación de desconfianza, los grupos terminan alimentándola.

De otra parte, son ya varios los trabajos que desvirtúan, para Colombia, las supuestas relaciones de causalidad entre pobreza y violencia<sup>20</sup>; sin que tenga mayor sentido la hipótesis diametralmente opuesta, que parecen defender algunos autores<sup>21</sup> en el sentido de que la violencia estaría asociada, más bien, a las rápidas transformaciones económicas y a las zonas de salario rural elevado. Según esta hipótesis, existiría una correlación entre el grado económico del departamento y el grado relativo de violencia, incurriendo en una simplificación no menos considerable. Sobre todo, el grado de desarrollo aparece como un indicador muy vago. Pues estas zonas prósperas presentan otras tres características que deben tenerse en cuenta: 1. Atraen numerosos migrantes y la distribución de ingresos es muy desigual; 2. La brutalidad de las

<sup>16</sup> Andrés Suárez, desde su perspectiva centrada en la estructuración y funcionamiento de las redes en escenarios donde operan los actores organizados de violencia, llama la atención sobre las limitaciones de este planteamiento, en cuanto a las relaciones entre los factores necesarios y suficientes, su juego y múltiples relaciones. *Op. Cit.*, 1999.

<sup>17</sup> Mauricio Rubio, "De las jiras a la guerra. Hacia una reformulación del diagnóstico de la violencia en Colombia", revista *Cóyula Social, Falsasurroto*, N° 17, 1997.

<sup>18</sup> Mauricio Rubio, "La justicia en una sociedad violenta: los agentes armados y la justicia penal en Colombia", *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Edit. Norma-Paz Pública-Universidad de los Andes, 1999.

<sup>19</sup> Daniel Pécaut, "De la violencia banalizada al terror: el caso colombiano", *Revista Contrapunto del UCA*, N° 171, 1997.

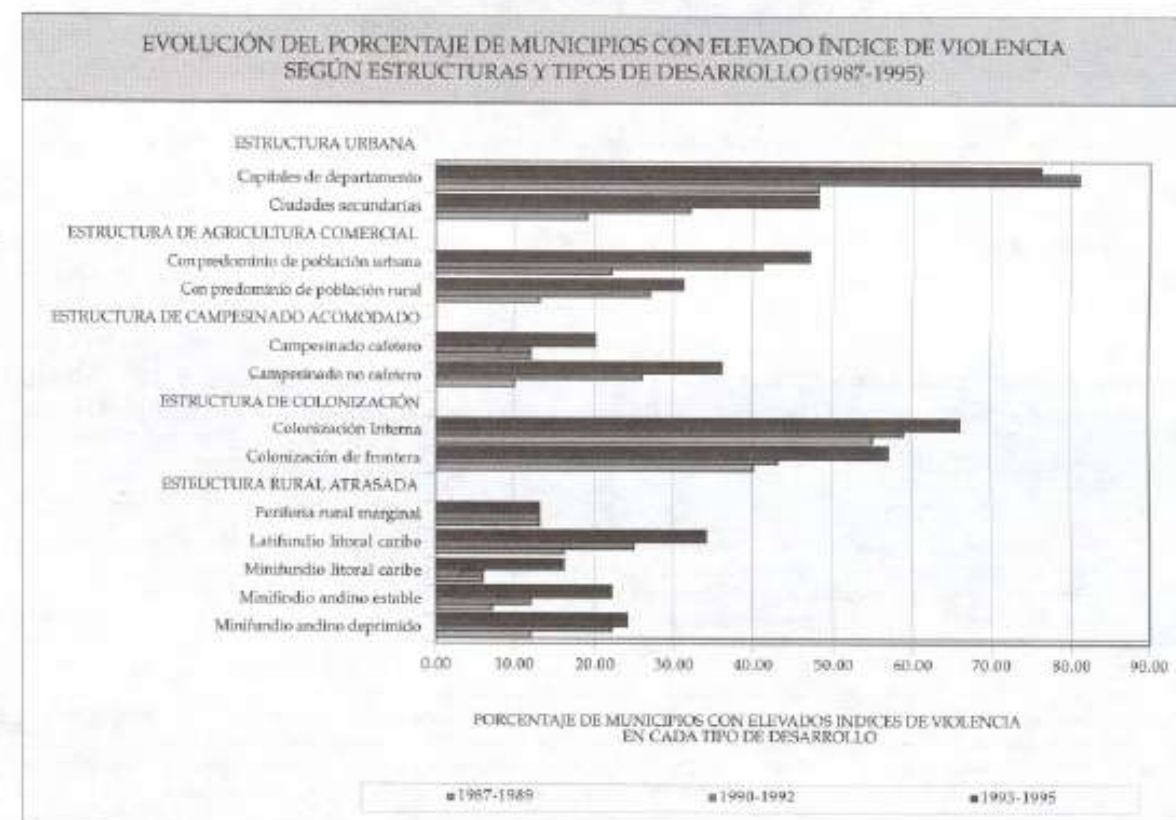
<sup>20</sup> Mauricio Cárdenas, "Crecimiento y convergencia en Colombia: 1950-1989", *Revista Planación y Desarrollo*, Vol. XXIV, DNP, 1993. Malcom Deas y Fernando Gaitán, *Op. Cit.*, 1995. Armando Montenegro y Carlos Esteban Posada, "Trinidadidad en Colombia", *Cóyula Económica*, marzo de 1995. Camilo Echandía, "Colombia: dimension économique de la violence et de la criminalité", *Problèmes d'Amérique latine*, Trimestriel N° 15 nouvelle série, Paris, janvier-mars, 1995. Diana Caudona, "El homicidio en Colombia: una visión económica", trabajo de grado Departamento de Economía-Universidad Javeriana, 1995. Juan Luis Londoño, "Violencia, Política y Capital Social. Notas sobre América Latina y Colombia", II Conferencia Latinoamericana sobre Desarrollo Económico, Bogotá, 1996. Mauricio Rubio, "Homicidios, justicia, mafias y capital social (otro ensayo sobre la violencia en Colombia)", *Cusa-Uniandes*, 1996.

<sup>21</sup> Armando Montenegro y Fernando Gaitán, "Justicia y desarrollo", DNP, 1995.



bonanzas locales conduce a inversiones anárquicas; 3. Como las otras zonas pioneras, éstas se escapan a las instituciones estatales y tienen infraestructuras insuficientes. De tal suerte que "Más que la 'riqueza', la desorganización social que resulta de estos tres rasgos explica la intensidad de la violencia"<sup>22</sup>.

Al considerar la evolución de los municipios con los más altos índices de violencia entre 1987 y 1995 de acuerdo con sus características socioeconómicas, se descubre que si bien la pobreza puede contribuir a la gestación de los fenómenos violentos, no es por sí sola una causa suficiente. En efecto, como se observa en el gráfico adjunto, en los municipios rurales con actividades de agricultura comercial con concentración de la población en centros urbanos y bajas tasas de pobreza, el porcentaje de municipios violentos es más elevado que en los que se registran en la estructura rural atrasada, donde existen las más altas tasas de pobreza a nivel nacional.



<sup>22</sup> Daniel Pécaut. "Presente, pasado y futuro de la violencia", revista *Análisis Político*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, N° 30, enero-abril de 1997.

Es así como en la estructura de agricultura comercial con concentración de la población en el área urbana, el porcentaje de municipios críticos ha sido de los más elevados de la estructura rural desde 1987; con 47% de sus municipios afectados entre 1993 y 1995, supera el porcentaje de los de tipo latifundio ganadero y agrícola de litoral Caribe, donde el 34% enfrenta altos índices de violencia. Así mismo, los municipios donde prevalece la agricultura comercial con gran proporción de población rural, el 31% muestra elevados índices de violencia, superando los porcentajes de municipios críticos de los tipos minifundio deprimido y estable de la región andina, que representan el 24 y 22% respectivamente.

En el conjunto campesinado medio acomodado que reúne, a partir de 1990, el mayor número de municipios críticos del país –incluso superando a los de colonización interna y de frontera–, el porcentaje de localidades muy violentas ha sido mayor que en la estructura rural atrasada, donde se presentan los mayores niveles de pobreza. Esto no quiere decir que, en los municipios rurales donde las tasas de pobreza son menores, no existan conflictos sociales que tengan relación directa con las manifestaciones de violencia. Es así como, por ejemplo, en el caso de las estructuras de campesinado medio acomodado, la prosperidad genera procesos migratorios desde regiones más pobres, lo que eleva los niveles de subempleo de la región próspera. Este tipo de desequilibrios, como se ha visto en los municipios cafeteros, acrecienta la delincuencia común, genera expresiones de justicia privada para controlarla y son aprovechados por los grupos armados ilegales para legitimarse ante la población.

La violencia organizada en áreas rurales remite a los tipos de conflicto generados por los procesos de ruptura social y económica en aquellas estructuras agrarias que empiezan a integrarse productivamente a la economía nacional. Los tradicionalmente altos porcentajes de municipios de los tipos colonización interna y de frontera afectados por la violencia, 66 y 57% respectivamente en los tres últimos años, se explican en la medida en que integran las zonas donde nacieron las guerrillas, en la medida en que son propicias a la logística guerrillera (selvática montañosa, sin estructura vial, etc.) y allí conservan arraigo en la población que, en general, es muy pobre. Estos municipios se han visto muy afectados por el conflicto armado y la acción de los grupos paramilitares, enfrentados con la guerrilla por el control de zonas con un enorme potencial productivo y donde permanentemente se registran bonanzas económicas.

De otro lado, los reducidos niveles de violencia e inseguridad son más frecuentes en los municipios más atrasados y con menor actividad económica. Son los casos de los tipos periferia rural marginal y minifundio del litoral Caribe, donde el número de municipios críticos, así como el porcentaje que éstos representan en cada conjunto, 13 y 16% respectivamente, corresponden a los más bajos.

De esta forma, el ejercicio de contrastación de los municipios más afectados por la violencia



entre 1987 y 1995 con la tipología de desarrollo municipal del DANE<sup>21</sup>, permite confirmar que los altos niveles de pobreza no generan en forma automática situaciones de conflicto social y violencia, como tantas veces se ha argumentado.

### III. CONCLUSIONES

Se ha visto cómo la localización de las organizaciones guerrilleras en la actualidad pone al descubierto la existencia de propósitos estratégicos en su avarce, que deja con poco piso las explicaciones fundamentadas en las "condiciones objetivas" que, de acuerdo con esta visión, propiciaron su origen y posterior desarrollo en las zonas rurales donde el Estado no está presente. La geografía de la presencia guerrillera refleja con claridad cómo avanza de manera cada vez más evidente hacia las zonas que le proporcionan ventajas estratégicas en la confrontación.

Los patrones que se han identificado en la evolución de la geografía de la violencia colombiana se explican en buena medida por los actores armados que, en su afán por consolidar el dominio territorial, han convertido a la población civil en objetivo militar, dando una clara demostración del alto nivel de degradación que ha alcanzado el conflicto interno colombiano. Así mismo, la evidencia que se ha presentado no parece corroborar la idea común de una violencia esencialmente ciudadana, que surge y se perpetúa en los municipios. Cuando se comparan los municipios afectados por la elevada intensidad del conflicto armado, los altos índices de asesinatos y los secuestros, se descubre una muy significativa correspondencia en la geografía de todos estos fenómenos, lo que a su vez permite contravenir la idea común en torno a la irrelevancia de la violencia derivada del conflicto armado.

Finalmente, todo lo que se ha dicho hace prever que la insurgencia, sin importar los elevados costos políticos que le signifique aumentar su base de financiamiento afectando sectores cada vez más amplios de la población –incluso en el área urbana– se propone incrementar aún más su capacidad militar, al punto que le permita demandar una mayor participación en el poder. La derivación de lo anterior en el logro de la paz es que un acuerdo verdaderamente atractivo para la guerrilla sólo puede producirse en la medida en que su enorme poderío militar se transforme en cantidades equivalentes de poder legítimo. La construcción de las vías para lograr dicho acuerdo es el reto que se le plantea al conjunto de la sociedad colombiana.

<sup>21</sup> DANE. Una tipología de los municipios colombianos, según estructuras y grados de desarrollo. Bogotá, 1991.



---

## Infracciones al Derecho Internacional Humanitario: la responsabilidad de la disidencia política armada en el conflicto colombiano

---

### Investigadores:

**Bernardo Vela Orbeagozo**

Profesor e Investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

**César Andrés Restrepo Flórez**

Estudiante de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

---

### RESUMEN

Si los únicos obligados con los tratados internacionales son, en principio, los Estados porque de manera soberana y autónoma se comprometieron con sus contenidos, ¿cómo establecer la responsabilidad derivada de tratados internacionales de derecho humanitario para grupos disidentes que actúan en el interior de un Estado parte?

### INTRODUCCIÓN

Cuando se estudian los informes anuales sobre la situación de derechos humanos en Colombia realizados por Amnesty International y Americas Rights Watch, se encuentra que en los realizados en la década de los noventa hubo cambios pequeños pero fundamentales.

De acuerdo con estos informes, y debido en buena parte a la degradación del conflicto armado, la situación de derechos humanos sigue agravándose en nuestro territorio. No obstante, una nueva perspectiva jurídica permite a estas ONG internacionales establecer la responsabilidad que, en este proceso, también tienen organizaciones de particulares a la luz de tratados internacionales de derechos humanos.

En esta corta reflexión se explica, en primer lugar, la original perspectiva sobre la responsabilidad internacional que recae con carácter exclusivo sobre los Estados, en relación con la violación de las normas contenidas en los tratados internacionales sobre derechos humanos.

En segundo lugar, el mecanismo jurídico que permite establecer la responsabilidad internacional de los grupos de particulares –disidencia política armada–, por el incumplimiento



de normas contenidas en tratados internacionales vigentes en el territorio del Estado parte en el que llevan a cabo sus operaciones militares.

En tercer lugar, cómo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, en su último informe sobre derechos humanos en Colombia, establece con claridad las responsabilidades de las fuerzas armadas legítimas, de los grupos armados disidentes y de los grupos paramilitares en el conflicto armado interno, con base en esta perspectiva excepcional.

## I. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS POR DERECHOS HUMANOS

### A. Responsabilidad exclusiva del Estado

De acuerdo con la regla general del derecho internacional público, la responsabilidad por el incumplimiento de las normas contenidas en los tratados internacionales recae exclusivamente en el Estado. En otras palabras, esto significa que los particulares que se encuentren en el territorio de un Estado sólo están sometidos a la ley interna del mismo<sup>1</sup>.

En principio, a este criterio se acogen las ONG de derechos humanos cuando reclaman de un Estado parte que sea responsable por las violaciones de un tratado sobre derechos humanos. En las demandas que ellas elevan ante la comunidad internacional acusan a los Estados por su responsabilidad por la violación de los derechos humanos en su territorio, independientemente de los individuos que las efectuaron.

### B. Responsabilidad de la disidencia política armada

En este punto es pertinente aclarar que hoy la guerra está reglamentada. Hay tratados internacionales que forman el llamado derecho humanitario, que son aplicables incluso en casos de conflicto armado sin carácter internacional.

Cuando el conflicto armado se suscita en el territorio de una alta parte contratante, ¿qué responsabilidad tienen las partes en conflicto? De acuerdo con los tratados sobre derecho humanitario, la responsabilidad por los excesos en los conflictos armados recae sobre los combatientes. Aquí hay una excepción a la regla sobre la responsabilidad exclusiva del Estado: ¿cómo puede obligarse a un tercero a cumplir los contenidos de un convenio en cuya negociación, aprobación y ratificación no participó?

<sup>1</sup> Véase Erika-Irene, "La responsabilidad de los individuos ante la ley", *Colección de Derechos Humanos*, Nueva York, División de Derechos Humanos, Naciones Unidas, N° 4.

En ningún momento de la historia los juristas han creído que la única fuente del derecho es la voluntad de los sujetos. Desde Roma quedó claro que la fuente de las obligaciones puede estar en principios generales –por ejemplo, el derecho de gentes– que no están convenidos y, sin embargo, son obligatorios.

Lo que sostiene la doctrina más conocida<sup>2</sup> es que de manera excepcional hay sujetos obligados a cumplir unos tratados internacionales, pese a que no los firmaron, aprobaron y ratificaron. Este es el caso de la responsabilidad de la disidencia política armada en el conflicto interno colombiano. A esta razón jurídica se agrega una de carácter más profundo: ¿puede alguien excusarse de actuar conforme lo reclaman los más altos principios de la humanidad, sólo porque no exista una ley o un tratado que los señalen expresamente? Esto sería reducir el derecho sólo a las normas, por fuera de consideraciones sobre justicia y equidad.

Aclara Barberis que la responsabilidad de la disidencia, a la luz del derecho humanitario, no la convierte en sujeto de derecho internacional público general. Muchas personas pensaron esto<sup>3</sup> con ocasión de la aprobación del Protocolo II adicional a los cuatro Convenios de Ginebra, pero el mismo tratado señala que la aplicación de sus normas no cambia el *status* jurídico de las partes en conflicto. Lo que sí resulta claro es que la disidencia política armada es sujeto específico de derecho internacional humanitario.

## II. ANÁLISIS DE LAS CONSIDERACIONES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

### A. Informe anual de las ONG<sup>4</sup>

En el análisis de las condiciones en las que sucede el conflicto interno en Colombia ha tenido alta participación un sinnúmero de ONG. Ellas se han encargado de ser las vigilantes permanentes de los comportamientos contravenedores de las partes involucradas. Las ONG como Amnesty International y Human Rights Watch realizan este tipo de trabajo desde 1993, año cuyos informes anuales denuncian las violaciones a los derechos humanos por parte de los Estados y las infracciones al derecho humanitario de las partes en un conflicto, que puede ser interno.

Es importante señalar que para la doctrina hoy es posible distinguir entre violaciones a los derechos humanos, cometidas por los agentes del Estado o por particulares con su complicidad, e infracciones al derecho humanitario, cometidas por las partes en un conflicto interno.

<sup>2</sup> Véase Julio Barberis, *Los sujetos del derecho internacional actual*. En donde se discute el *pacta tertiis non nocent*. Para Barberis "si bien las partes [...] no pueden estipular en un tratado obligaciones a cargo de un tercero, el derecho consuetudinario prevé casos en que ello es posible", Madrid, Edit. Tecnos, 1984, pp. 118 y 119.

<sup>3</sup> En esa época se discutía si la aprobación del Protocolo II a los cuatro Convenios de Ginebra implicaba el reconocimiento de la guerra civil en Colombia.

<sup>4</sup> Pueden verse los informes de Amnesty International y Americas Rights Watch desde 1993 a 1999.



En los informes anuales aludidos, como se advierte en la introducción, hay un cambio sustancial que consiste en establecer la responsabilidad de la disidencia política armada. Además, se hace expresa la responsabilidad que adquiere el Estado por los actos de quienes intervienen en el conflicto, las fuerzas militares y los grupos paramilitares, a quienes acusa de actuar de manera coordinada en matanzas, desapariciones forzosas, torturas y desplazamiento interno de población.

Se reconoce, de manera clara, que los grupos guerrilleros a partir de 1994 han logrado infiltrar 800 gobiernos municipales a lo largo y ancho del país. Con posterioridad, en el informe presentado en 1999, se puede observar una visión más equilibrada del conflicto y, por lo tanto, un entendimiento efectivo de la normatividad internacional sobre la guerra y los derechos humanos. Se establece que los grupos guerrilleros han participado en infracciones al derecho internacional humanitario y los hace responsables de un juego de moralidad doble en el cual exigían respeto por el derecho internacional humanitario a las Fuerzas Armadas y, en cambio, no asumían ninguna obligación recíproca.

En estos informes también se consideran estadísticas de las responsabilidades por homicidios cometidos con ocasión del conflicto armado, pero por fuera del combate, en los cuales se culpa a los paramilitares de un 73%, a la guerrilla de un 17% y de un 10% a los organismos del Estado.

#### B. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Esta posibilidad de generar responsabilidad por transgredir normas contenidas en tratados internacionales sobre derechos humanos a grupos de particulares en el territorio de un Estado también la acogieron organismos internacionales.

En su informe sobre derechos humanos en Colombia la CIDH ha señalado: "Los grupos armados disidentes frecuentemente se encuentran involucrados en el ataque indiscriminado contra objetivos que dada su naturaleza son normalmente considerados como civiles [...] Estos actos son claramente incompatibles con las normas del derecho internacional humanitario"<sup>5</sup>. Puede observar el lector que la responsabilidad que se atribuye a la disidencia política armada también para la CIDH se basa en las infracciones al derecho internacional humanitario.

No obstante, la CIDH también ha establecido la responsabilidad de los que denomina grupos paramilitares. "Debido a su participación creciente y directa en las hostilidades (advierte que sus acciones) deben ser evaluadas conforme al derecho internacional humanitario"<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> *Derechos humanos en Colombia*. 3er informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, 1999, p. xxv.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. xxv y xxvi.

### III. CONCLUSIÓN

El derecho humanitario es el conjunto de reglas al que deben someterse los conflictos armados. Fue concebido, originalmente, para reglamentar las guerras entre los Estados. Pero mientras los conflictos armados internacionales se redujeron considerablemente, con el paso del tiempo se ha visto, infortunadamente para la humanidad, crecer el número de conflictos armados internos<sup>7</sup>. Esto genera una dificultad adicional a la hora de hacer un análisis sobre infracciones de su normatividad por parte de los que participan en un conflicto armado interno como el colombiano. No obstante, el derecho internacional humanitario es la única herramienta jurídica que permite establecer la responsabilidad de los grupos disidentes.

Para el caso específico del análisis y el establecimiento de responsabilidades por infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia es necesario que el Gobierno cumpla su obligación de adecuar nuestra legislación a sus principios. Esto es, que someta a consideración del legislativo reformas del Código Penal y del Código Penal Militar en las que se criminalicen las conductas descritas en las normas del derecho internacional humanitario aplicables al conflicto armado.

<sup>7</sup> Véase Crister Ahlström y Kjell Åke Nodquist, *Las víctimas de los conflictos*. En donde se señala: "El cambio más importante en la naturaleza de los conflictos armados después de 1945 es el incremento de los conflictos armados internos [...] La mayoría de los conflictos de la guerra ha tenido lugar en lo que se denomina el Tercer Mundo". Departamento de Investigaciones sobre Paz y Conflictos, Suecia, Universidad de Uppsala, 1991, pp. 5 y 6.



## La población civil y su importancia en la resolución de un conflicto armado: el caso de Perú

**Investigador:**  
Aldo Olano

Profesor de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.

Toda comparación, a pesar de la importancia que tiene para el desarrollo de los estudios en ciencia política la utilización del método comparado, puede resultar ociosa. Esto último se ahonda aún más si se trata de establecer las diferencias o similitudes en el proceso de resolución de un conflicto armado que teniendo un carácter interno se fije el ponerle fin por medio de la participación activa de la población civil<sup>1</sup>. Es por eso que en vez de proponer posibles vías de solución al conflicto armado que se vive en Colombia a partir de la comparación con otros casos, lo que intento con este breve artículo es mostrar la experiencia que se vivió en Perú desde el año 1988, en donde el rechazo de la población al accionar terrorista de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), indujo a que el Estado y sus Fuerzas Armadas diseñaran una nueva estrategia de guerra interna, donde la población tuviera una participación realmente efectiva, que no se le dejara en el plano de espectador pasivo sometido a los rigores de la guerra, sufriendo las mayores pérdidas humanas y materiales y negándosele, además, la posibilidad de confrontarse con los grupos insurgentes que de manera permanente afectaban su vida cotidiana<sup>2</sup>.

Es necesario advertir que todo futuro intento por realizar un estudio comparado tiene que tomar en cuenta las particularidades de los casos que se van a trabajar. No es posible entender los acontecimientos sucedidos en la última década en Colombia y Perú, si es que antes no incorporamos en la investigación los factores que han permitido llegar al punto en que se encuentran los diferentes conflictos armados. Las particulares características históricas de ambos países y sus respectivos grupos insurgentes, las cuales en sí mismas trazaban las

<sup>1</sup> Prefiero utilizar el término de población civil antes que el de sociedad civil ya que, y por definición, en los países de la Región Andina esta última es inexistente o supremamente débil.

<sup>2</sup> En adelante haré mención únicamente al Partido Comunista de Perú cuyo lema era "por el luminoso sendero de José Carlos Mariátegui", comúnmente conocido como Sendero Luminoso.



profundas diferencias con otros grupos armados en América Latina me impiden, quizá por el momento y teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo y espacio con las que he contado, señalar pautas que intenten establecer caminos de resolución para el conflicto armado que se sufre en Colombia y que, además, pueda darse la inclusión de la población civil en el logro de una paz verdadera y definitiva. Una participación que, como en el caso de Perú, signifique para la población dejar de ser un mero integrante del coro, tal y como sucedía en las tragedias de la antigua Grecia<sup>3</sup>.

#### I. LOS COMITÉS DE DEFENSA CIVIL (RONDAS CAMPESINAS Y AUTODEFENSAS)

Las primeras rondas campesinas, oficialmente reconocidas como Comités de Defensa Civil, se originaron hacia fines de los años setentas en el norandino departamento de Cajamarca, teniendo como objetivos fundamentales el combate a la delincuencia común, en tal circunstancia el abigeato, y el rechazo de las malas autoridades cómplices de esta situación de permanente inseguridad. Inicialmente las rondas campesinas surgieron como alternativa de organización de la población ante la casi total ausencia del Estado y los riesgos que esto implicaba, como también ante la práctica corrupta de los escasos administradores de lo público en esa región. Las rondas fueron siempre integradas por campesinos pertenecientes a las diferentes comunidades y se dotaron de toda una jerarquía, por lo demás sumamente vertical y autoritaria, en la que de manera directa estuvieron las autoridades tradicionales. Esto permitió comprometer a la mayor parte del campesinado comunero de ese departamento en la lucha contra los enemigos de la población que habitaba en las zonas rurales de Cajamarca (Starn, 1991).

La experiencia original de las rondas campesinas en Cajamarca fue rescatada por los comuneros de la sierra central y el sur andino del país junto a las Fuerzas Armadas (FF. AA.) durante la segunda mitad de la década de los ochentas, teniendo ahora como objetivo fundamental el combatir a Sendero Luminoso. La constitución y difusión de las Rondas Campesinas por los departamentos de Junín, Ayacucho, Apurímac y Huancavelica se dio principalmente desde 1988 y todas ellas se formaron siguiendo dos caminos claramente diferenciados: algunas de manera voluntaria y por propia iniciativa de los integrantes de las comunidades campesinas fueron las primeras en organizarse y se ubicaban en las zonas más mercantilizadas y articuladas

<sup>3</sup> "En *La República*, Platón trazó el correlato político de esta visión del mundo: el gobierno de su sociedad ideal no estaría en manos de inexpertos sino de reyes-filósofos, únicos que se hallarían en contacto directo con la verdad. Fueron cambiando los decorados y los personajes, pero la política siguió siendo presentada como el espacio de lo grandioso...

Hasta que el coro comenzó a rebelarse. No mediante gestas épicas como la toma de la Bastilla o el asalto al Palacio de Invierno, sino de modos menos deslumbrantes, pero también menos episódicos, hablando cuando no le corresponde, sabiéndose del lugar asignado, plantándose en medio del escenario y exigiendo que se le oiga" (José Nur. *La rebelión del coro*. Citado en Degregori, et. al. 1996).

con el mercado nacional (Degregori, 1996); las segundas basaron su origen en la coerción, presionadas por las FF. AA. y estuvieron desde sus comienzos altamente militarizadas.

En todo caso, lo realmente trascendente es que en muy poco tiempo lograron formarse 4.205 comités de Defensa Civil en todo el país, las cuales reunían 235.465 campesinos comuneros y contaban con 16.196 armas, principalmente fusiles Winchester, Mauser, FAL, Kalashnikovs, metralletas y revólveres de todo tipo; además de escopetas de fabricación casera llamadas "hechizos" (Del Pino, 1996). La difusión de las rondas, junto a la estrategia que implementaron las Fuerzas Armadas, significaron crear las condiciones para infligirle la primera, y quizá definitiva, derrota política y militar de tipo estratégico a Sendero Luminoso en su estrategia de corte claramente "maoísta" de sitiar las ciudades desde el campo. Primera derrota, o victoria según el lado desde el cual se mire, que al impedir el cerco de las ciudades contribuyó al traslado de los principales dirigentes políticos y cuadros militares de Sendero Luminoso hacia las zonas urbanas, facilitándose así el trabajo a los servicios de inteligencia en el seguimiento de los jefes senderistas. La consecuencia lógica fue la captura de Abimael Guzmán, "Presidente Gonzalo", en la capital del país el 15 de septiembre de 1992 y la posterior desarticulación de Sendero Luminoso con la detención de sus principales dirigentes<sup>4</sup>.

La pregunta que tendríamos que hacer en esta parte es la siguiente: ¿Qué motiva a la población a organizarse, militarmente hablando, contra los grupos insurgentes? Una respuesta de carácter tentativo estaría basada en el hecho que Sendero Luminoso actuó siempre en sentido contrario a los intereses del campesinado peruano, sobre todo del más pobre: confiscaba las cosechas con el pretexto de financiar la "guerra popular", asesinaba a las autoridades tradicionales de las comunidades, previa realización de una farsa autodenominada "juicio popular", reclutaba por la fuerza a los jóvenes sin importar sexo o edad, eliminaba a las autoridades locales elegidas por el pueblo y designaba a los "comisarios", casi siempre jóvenes militantes procedentes de otros lugares, encargados de controlar hasta el último detalle de las actividades que se realizaban en las comunidades. Por último, prohibió que las comunidades pudieran comercializar sus productos agrícolas y ganaderos en los mercados que se ubicaban en las zonas urbanas, condenando a dicha población a la miseria más absoluta. Una de las consecuencias más dramáticas de este accionar fue que se originó un desplazamiento masivo de la población desde los territorios que los insurgentes llegaron a controlar, hacia las zonas periféricas y marginales de las más importantes ciudades costeras y serranas del país. Se calcula que cerca de 800.000 peruanos fueron obligados a dejar sus tierras.

Podemos afirmar, entonces, que la población civil de las zonas rurales donde actuaba este grupo insurgente, al comenzar y tener que soportar lo más rudo del accionar subversivo

<sup>4</sup> Una explicación más detallada sobre los aspectos militares de la estrategia se encuentran en mi artículo "Las relaciones cívico-militares y la caída de la democracia en el Perú", publicado en OASIS 1198.



abandona una neutralidad que le ocasionaba serios perjuicios y opta por una salida bastante pragmática: desenvolverse al lado del Estado estableciendo una alianza con las Fuerzas Armadas. Las exigencias que se plantearon en aquel entonces por parte de la población civil y sus dirigentes residentes en los territorios afectados por la guerra abarcaron, en primer lugar, la entrega de armas, lo cual le permitiría enfrentar a los movimientos subversivos en igualdad de condiciones y, en segundo lugar, recibir un completo respaldo político a su decisión de confrontarse con la subversión. Este último apoyo reclamado al Estado lo logran por medio de la decisión del presidente elegido en 1990, Alberto Fujimori, de otorgarles el reconocimiento legal pero en donde lo más importante, a mi modo de ver, es el reconocimiento del carácter legítimamente político de su organización.

Desde este momento las rondas pasaron a ser consideradas oficialmente como fuerzas auxiliares en el enfrentamiento contra Sendero Luminoso, cuando en realidad eran desde hace ya un tiempo principales, lograron la entrega de armas en gran escala y los ronderos alcanzaron el mismo *status* que los soldados que realizan el servicio militar obligatorio. Los decretos legislativos 741 y 756 de noviembre de 1991 las legalizaron, y a partir de ese momento las rondas campesinas se constituyeron en el componente fundamental de la formación del frente cívico-militar encargado de aislar, combatir y derrotar a las organizaciones insurgentes en el campo.

En esta parte del trabajo se hace necesario reflexionar sobre el carácter profundamente inclusionario que tuvieron las decisiones tomadas por el nuevo Gobierno. Pienso que éstas implican la posibilidad de establecer un sentimiento de "ciudadanización" entre el campesinado comunero, de crear un sentido de pertenencia hacia algo llamado Estado peruano y sus instituciones militares en contraposición a lo diferente y extraño que podía resultar Sendero Luminoso y sus "nuevo estado" y "ejército guerrillero popular". Lo anterior contribuyó, además, a rescatar para las FF. AA. esa tradición un poco perdida de instituciones constructoras de nación; le permitió adquirir nuevamente un sentido de misión y lograron recuperar aquella labor, hasta cierto punto muy convencional, de formar ciudadanos al incorporar importantes sectores de la población dentro de la tan deslegitimada y venida a menos acción estatal. Los militares y el Gobierno realmente entendieron que ninguna guerra se puede ganar si es que ésta se realiza contra el pueblo.

Es necesario mencionar que una de las principales causas del éxito en la lucha contra Sendero, que contribuyó además a que la violencia no se desbocara en las zonas rurales por la posibilidad que tenían las rondas de alcanzar mayores niveles de autonomía en la guerra, fue el hecho que el Estado, a través de las FF. AA. nunca abandonó o descuidó la vigilancia que ejercía sobre la organización y accionar militar de las rondas campesinas. La idea fundamental era no afectar en ningún momento a la población civil ni las actividades que ésta realizaba. Después de todo, esta misma población había sufrido los embates de una "guerra popular"

fanáticamente dirigida por una especie de "rey-filósofo", el cual al haber adquirido la capacidad suficiente para conocer el devenir de la historia, estableció la seguridad necesaria entre sus seguidores como garantía para transitar por el inequívoco camino que conducía al "paraíso" comunista, así esto se sustentará en el aniquilamiento de los sectores sociales que supuestamente eran los depositarios de su accionar liberador. El com se rebeló y le arruinó el libreto al héroe. La búsqueda del poder y la gloria a través de la guerra quedaron postergadas, ¡ojalá que para siempre.

## BIBLIOGRAFÍA

- Degregori, Carlos Iván. "Cosechando tempestades: Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho", en Degregori et al. *Las Rondas Campesinas y la Derrota de Sendero Luminoso*, Lima, IEP Ediciones.
- Del Pino, Ponciano. "Tiempos de Guerra y de Dioses. Ronderos, evangélicos y senderistas en el valle del río Apurímac", en *ibid.*
- Starn, Orin. "1991 Con los Tanques todo Barro", *Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*, Lima, IEP Ediciones.



---

## Chávez y el agotamiento del sistema de partidos en Venezuela

---

### Investigadora:

Luz Amparo Medina

Profesora de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.

### Colaboradores:

John Alexander García

Eduardo Andrés González

Pietro Milazzo

Néstor Andrés Muñoz

Estudiantes de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.

---

### INTRODUCCIÓN

La llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en diciembre de 1998, marca un hito en la historia política del país vecino. Con respecto a los resultados de las últimas elecciones cabe plantearse una serie de cuestionamientos que conducen a la explicación de la llegada al poder de un fenómeno político como Chávez. Sin desconocer los elementos puramente carismáticos que caracterizan a este personaje, es oportuno entender su triunfo como una respuesta a la crisis del sistema político que se acentuó durante los últimos 20 años.

La situación de los partidos políticos en Venezuela no es ajena a la crisis que, en el plano mundial, han experimentado las instituciones políticas de representación. En la década de los noventa se ha acelerado el debilitamiento de la importancia relativa de las instancias de representación en la arena política. En el escenario internacional, y en América Latina en particular, la confluencia de una serie de factores facilitó el ascenso de opciones por fuera de la oferta partidista tradicional. Se destaca la falta de identificación ideológica de los partidos; la creciente pérdida de legitimidad de algunos de sus líderes por escándalos de corrupción; y el pobre desempeño en el manejo de la política económica por parte de los gobiernos administrados por los mismos.

La evolución de los acontecimientos en Venezuela se inscribe en esta tendencia. La llegada de Chávez a la presidencia constituye un indicador que refleja y refuerza la crisis por la que atraviesan los partidos políticos en la región. Ya Fujimori en Perú y Abdalá Bucaram en Ecuador, habían accedido al poder sin contar con el respaldo de las instituciones partidistas del establecimiento y, por el contrario, las desafiaron abiertamente.

Lo que hace interesante el estudio de la situación venezolana es la preeminencia que jugaban los partidos dentro de una de las democracias de mayor estabilidad durante la segunda mitad



del siglo XX y cómo estas instituciones se articulaban, a través de manejo de los recursos petroleros, con las instancias económica y social. La acción de los partidos llegó a permearse de esta manera, todas las esferas de relacionamiento en Venezuela.

En este ensayo se argumenta que los resultados de las elecciones de 1998, reflejan el agotamiento del papel preponderante que los partidos políticos cumplían dentro del régimen político heredado del Pacto de Punto Fijo<sup>1</sup> en 1958. Ellos cuestionan la centralidad de los actores e instituciones políticas tradicionales del sistema político. En otras palabras, ponen en tela de juicio uno de los elementos fundamentales de la democracia venezolana, como había sido la capacidad de crear consensos entre los principales actores del régimen –los partidos políticos Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)– evidenciando la crisis en su función de movilización, canalización y representación<sup>2</sup>. En consecuencia, se abrió el espacio para una propuesta por fuera del establecimiento político que reflejara el inconformismo de los venezolanos frente a las dificultades que en años recientes ha enfrentado el sistema. Lo anterior no implica necesariamente que Chávez constituya una alternativa de cambio en la naturaleza de las relaciones socioeconómicas y políticas que han prevalecido en la Venezuela contemporánea. Por el contrario, como candidato presidencial, Chávez instrumentalizó y reafirmó este tipo de relación para llegar al poder. Representa un actor diferente dentro del mismo esquema populista de interacción entre el Estado y la sociedad.

El fenómeno político-electoral de Chávez adquiere aún más interés si se tiene en cuenta que el nuevo presidente fue el protagonista del intento de golpe de Estado perpetuado en febrero de 1992. Siendo exmilitar, Chávez accedió al poder por la vía democrática con un discurso populista-bolivariano mediante el cual respondió a las frustraciones del pueblo frente al desempeño de los gobiernos recientes.

Para los colombianos resulta interesante entender la evolución de los acontecimientos en Venezuela, no sólo por la importancia de ser un país al cual le une vínculos históricos y la proximidad geográfica. Sin que pretenda ser objeto de elaboración dentro del ensayo, vale la pena hacer un paralelo entre los dos regímenes para aproximarse a los desarrollos recientes de los procesos políticos en las dos naciones, en los cuales se encuentran importantes coincidencias. En esencia, los sistemas democráticos tienen características fundacionales de rasgos similares. Es decir, en los dos países se instalaron regímenes democráticos después de

<sup>1</sup> El Pacto de Punto Fijo en 1958 fue el acuerdo entre las tres principales fuerzas políticas (Acción Democrática, Copei y la Unión Republicana Democrática), económicas y sociales después de la dictadura de Pérez Jiménez por el cual se sentaron los fundamentos del régimen democrático venezolano. Punto Fijo es el nombre de la residencia de Rafael Calles, militar y líder de Copei.

<sup>2</sup> Poco a poco la URD y su líder, Jóvito Vilalba, fueron marginados hasta llegar a un virtual bipartidismo.

dictaduras militares durante la segunda mitad de la década de los cincuenta; a través de pactos (Punto Fijo en Venezuela, Frente Nacional en Colombia); y entre los dos partidos predominantes (AD y Copei en Venezuela, Liberal y Conservador en Colombia).

La evolución de ambas democracias ha llevado a la crisis y pérdida de legitimidad de algunos actores e instituciones del establecimiento político, aunque las manifestaciones y magnitud de este fenómeno difieran en las dos naciones. No obstante, la respuesta frente al deterioro del sistema ha sido similar: la emergencia de líderes por fuera del establecimiento, que recurren más al voto de opinión que a las clientelas tradicionales y que encarnan el rechazo a los políticos de siempre. Si bien es cierto que Noemí Sanín no logró avanzar a la segunda vuelta en la contienda electoral de 1998 en Colombia, resulta imposible desconocer la importancia de sus 2.8 millones de votos. Por primera vez en la historia de las elecciones presidenciales del país, se alcanzó a vislumbrar una amenaza seria a la hegemonía tradicional de los partidos Liberal y Conservador.

No obstante, mientras el establecimiento partidista colombiano, a pesar de la crisis por la que también atraviesa, conserva un relativo nivel de control sobre los acontecimientos políticos del país y aún constituye el espacio privilegiado para el ejercicio civil de la política, los partidos tradicionales venezolanos entraron en un estado de aletargamiento profundo. Su desprestigio e incapacidad de generar respuestas y transformaciones en su interior los han conducido a ser actores de segundo nivel en el acontecer político venezolano.

## I. RELACIONES POLÍTICAS Y MODOS DE INCLUSIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO VENEZOLANO

Las rutinas de asociación entre actores políticos, los modos de inclusión de la población a la vida pública e inclusive las formas de politizar al electorado se han desprendido de las redes mediadoras ofrecidas por los dos partidos políticos históricamente predominantes en la democracia venezolana (AD y COPEI). En otras palabras, en años recientes Venezuela ha experimentado un proceso de marginalización de los partidos tradicionales del tejido de las relaciones políticas predominantes de su sociedad. A pesar de que las formas de articular los intereses políticos propuestas por los partidos desde 1958 para afianzar la democratización no han variado sustancialmente, los escenarios y sujetos que les sirven de conducto sí lo han hecho. Es decir, AD, COPEI y sus líderes han perdido vigencia y legitimidad como escenarios privilegiados y su ethos de intermediación política. Sin embargo, las relaciones políticas entre sociedad y Estado, no han variado de manera notable y ahora sirven al sostenimiento de las nuevas estructuras y sujetos de canalización y delegación política.

Para comprender la relevancia de este fenómeno es pertinente recurrir, por un lado, a una categorización del régimen político venezolano a partir de una mezcla ecléctica de las teorías disponibles más cercanas a ser isoformas con la realidad venezolana con fines únicamente



explicativos. Por otro lado, un acercamiento al elemento rentista (o sea la renta petrolera) y su impacto en las relaciones entre Estado, partidos políticos y sociedad civil permite establecer una relación causal, si bien no exclusiva, entre el primero y la crisis del sistema político. A partir de esto, se pretende hacer claridad en las circunstancias específicas del modelo democrático venezolano como contexto y escenario de las transformaciones del régimen hegemónico de los partidos políticos.

#### A. Tipificaciones y realidades políticas de una democracia en transformación

Las condiciones en las cuales se efectuó la transición a la democracia en Venezuela, afirmaron un orden sociopolítico que podría ser estudiado desde dos propuestas teóricas, como bien lo sugiere el politólogo venezolano Juan Carlos Navarro<sup>3</sup>.

El primero de ellos es el enfoque de la democracia unida o democracia consociacional (*Consociational Democracy*) de Arend Lijphart<sup>4</sup>. En él, Lijphart propone, a partir de la observación comparada de los casos belga, holandés y suizo, una posible simbiosis entre estabilidad democrática y pluralismo societal, sobre las bases de la cooperación entre las elites. Ello contrasta con el enfoque de la teoría democrática tradicional, en la medida en que ésta última supone la homogeneidad social como condición para la estabilidad democrática. Aun así, la mirada consociacional de Lijphart se entiende aquí como una descripción normativa de los regímenes democráticos de elaboración pre-constitucional en los cuales normalmente el pueblo, o la nación, deja de ser soberano (o constituyente primario). Suplanta este convencional elemento fundacional y legitimador de la democracia por la concertación e ingeniería de pactos estrictamente políticos, diseñados según la deliberación y voluntad de unos actores políticos limitados a ser los líderes y representantes de sus sectores. Los regímenes de democracia pactada, si bien son cercanos a los parámetros democráticos mínimos, similares a los requeridos por la Poliarquía de R. Dahl, constituyen formas democráticas de contrato social restringidas. Lijphart las justifica por el valor político de la estabilidad democrática de las sociedades plurales.

A pesar de que dicha teoría adolece de esta seria connotación normativa dirigida a dar respuesta a los vacíos democráticos de aquellos países con fuertes fraccionamientos sociales —dados en términos lingüísticos, raciales, religiosos, y étnicos, entre otros—, introduce una variable importante para comprender el caso venezolano aun cuando este país, a diferencia de los sujetos de análisis del consociacionismo, resulte ser una sociedad relativamente homogénea.

<sup>3</sup> Juan Carlos Navarro, "Pactos políticos y estilos decisionales: tres teorías frente al pacto de Punto Fijo y al Pacto Social", *Política* N°12, Caracas, MES 1988, pp. 193-220. En su artículo Navarro propone tres, pero la tercera, la teoría de los modos de decisión política, es irrelevante para este ejercicio.

<sup>4</sup> Arend Lijphart, *Democracias en las sociedades plurales: una investigación comparativa*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

El elemento al cual se hace referencia es la cooperación entre las elites de cada fracción social. Ahora bien, en Venezuela se debe entender que la cooperación se presenta entre los partidos políticos, constituyendo así los elementos sustitutivos a la división social dada por los criterios tradicionales consociacionales. En este contexto, la población se divide en términos de identificación ideológica encarnada por las instituciones partidistas.

Este tipo de relación entre las elites tuvo lugar en el marco del Pacto de Punto Fijo (1958) y el espíritu colaboracionista que le siguió, de 1958 a 1968, dentro del proceso de instauración democrática. La estabilidad democrática, como valor político deseado, penetró la voluntad de las cabezas de las fracciones<sup>5</sup>. Fue así como arreglaron los niveles de gobernabilidad necesarios con base en la tolerancia política y en la institucionalización de mecanismos unificadores, propios de los regímenes consociacionales: gran coalición, unanimidad por arreglo amigable (capacidad de veto de los pechantes) y representación proporcional. De esta manera, el concepto de Lijphart permite elucidar la manufactura inicial del pacto fundacional por parte de las elites, mas no necesariamente su evolución.

El problema que surge de este análisis es que para los autores consociacionales, los actores políticos son vistos sólo como líderes de los grupos de identidad, que en el caso en cuestión estarían encarnados por los partidos. En consecuencia, los intereses económicos concretos pierden importancia explicativa y 'las relaciones entre [los actores políticos] y los actores económicos son tratadas como problemas secundarios o subsidiarios antes que como parte integral de las reglas para la conciliación de las elites'<sup>6</sup>.

Por la misma subestimación de los intereses socioeconómicos desde la perspectiva consociacional y la disminución de la colaboración entre los partidos evidenciada desde 1969 con el primer gobierno monocolor de Rafael Caldera (COPEI), surge la necesidad de una segunda aproximación al sistema político que incorpore estos elementos. Dicho enfoque se centra, por una parte, en la adaptación del neocorporativismo al esquema rentista de legitimación e inclusión política y, por el otro, suplanta el espíritu colaboracionista de la época del Pacto de Punto Fijo por la competencia política.

Aquí se incluye el esquema neo-corporativista propuesto por Schmitter<sup>7</sup>, con el cual se explica

<sup>5</sup> Las fracciones que pactaron eran aquellas que en el momento de la transición guardaban cierta coherencia civilista (AD, CORE y Unión Republicana Democrática-URD), mientras se dejaba por fuera del pacto a los radicales de derecha (algunos militares, que luego intentarían tomar el poder) e izquierda (especialmente el Partido Comunista Venezolano (PCV) el cual tomaría luego las armas). Estos últimos grupos figuran como excluidos dentro de la cooperación de las elites, algo que queda por fuera de los recursos explicativos de la teoría consociacional.

<sup>6</sup> Terry Lynn Karl, "El petróleo y los Pactos Políticos: La Transición a la Democracia en Venezuela", *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, N° 2, Barcelona, 1985.

<sup>7</sup> P. C. Schmitter, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe" citado en Juan Carlos Navarro, "Pactos políticos y estilos decisionales: tres teorías frente al pacto de Punto Fijo y al Pacto Social", *Política* N°12, Caracas, MES, 1988, pp. 193-220.



la leve suplantación de los partidos políticos como unidad de análisis y mediadores únicos de los intereses socioeconómicos de la población e incluye nuevos actores en la toma de decisiones públicas. El Estado proporcionaba deliberadamente el monopolio de la representación de esos intereses a una organización determinada, por lo general del agrado del partido de turno en el poder. A pesar de haber cedido la función de intermediación, los partidos mantuvieron su influencia en las decisiones en materia económica.

En este contexto, los partidos políticos pactan dentro de esquemas de negociaciones con partes corporeizadas (organizadas en cuerpos únicos), representantes de diferentes grupos de intereses de la estructura socioeconómica, especialmente sindicatos de empleados y empresarios. Como se verá en el siguiente punto, la competencia bipartidista y las formas corporativas de organización de intereses responden a la naturaleza rentista –basada en la distribución de los ingresos petroleros– que los partidos impulsaban de las relaciones políticas y de la organización pública.

Tanto los esquemas consociacionales como los neocorporativistas de organización sociopolítica, evidencian en Venezuela un *statu quo* que formalmente asumió rasgos democráticos, pero que era sostenido y defendido por un régimen de consensualidad edificado sobre las bases de la verticalidad de los partidos y de una representación limitada a quienes eran incluidos en los pactos de ese momento. Así las cosas, las instituciones “conciliadoras” que nacieron de los pactos entre las elites, concentradas y representadas por los partidos políticos, y los grupos de interés, constituyeron las bases para una transición exitosa del poder militar al civil, mas no hacia la verdadera democratización política, social y económica de Venezuela. Sumado a esto se encuentran los vacíos de representación a los que se enfrentan los nuevos grupos sociales y sus nuevas necesidades por la misma obsolescencia de las burocracias públicas, monopolizadas por los partidos y resistentes al cambio. Esto se entiende como formas de represión y exclusión tácticas, que constituyen la fuente principal del descontento que ha maltratado la legitimidad y gobernabilidad de este régimen.

Por otra parte, en la década de los ochentas ambos esquemas (neo-corporativista y consociacional) evidenciaron el advenimiento de la crisis de los partidos. El primer elemento que debilitó la hegemonía bipartidista fue el estallido de la crisis económica y el derrumbamiento del esquema rentista que será explicado más adelante.

Existe una segunda explicación del descontento frente a los partidos que responde a la continua aparición de casos de corrupción en las altas esferas del Estado. La somnolencia en términos de responsabilidad política en la cual estuvo postrada la sociedad civil venezolana en la época de la bonanza petrolera, llegó a su fin cuando los recursos empezaron a hacerse insuficientes, despertando acusaciones en masa contra el manejo que los partidos le daban al país. La estabilidad del régimen se complicó en la medida en que la opinión pública estaba liderada e

influenciada por unos medios de comunicación que se encontraban descomprometidos con los partidos y en franca competencia por el poder con estos en términos de credibilidad.

Como tercer elemento tenemos lo que podría bautizarse como *senilidad* o *senilismo jerárquico* en un cuadro de partidos de organización interna vertical. Los dos partidos predominantes, AD y Copei, son organizaciones de estructuras jerárquicas rígidas en las cuales los secretariados, grandes electores y demás personajes de influencia, son seres inamovibles, prácticamente vitalicios. El modo personalista de ejercer el poder en Venezuela, la alta credibilidad de la institución de los expresidentes –institución abstracta claro está– y la asociación que los venezolanos hacen de estos últimos con las épocas de bonanza petrolera anteriores a los ochentas, posibilitan el estancamiento del relevo generacional de los dirigentes en los partidos. El resultado es un desgaste de los mismos y un vacío de líderes que se evidencia a la hora de postular candidatos potenciales para acceder al poder y satisfacer las necesidades *personajistas*, casi mesiánicas, del electorado venezolano.

Como última causal, el desgaste ideológico ha sido numerosas veces utilizado para explicar la crisis de los partidos en Venezuela. Aun así, aquí se asocia como una consecuencia más del último elemento explicativo: la incompatibilidad de las estructuras verticales al interior de los partidos con la evolución de las necesidades de participación política de una democracia, ya no naciente como en las épocas de los pactos fundacionales, ni en fase de lactancia como cuando era sostenida por un modelo rentista basado en el ingreso petrolero; sino en un incipiente proceso de maduración de sus demandas de representatividad y participación, las cuales no eran cubiertas por la vaguedad de la oferta ideológica de los partidos<sup>8</sup>. La situación ha sido expresada, por un lado, a través del respaldo a organizaciones cívicas en el plano regional que han encontrado impulso gracias al proceso de descentralización y, por el otro, de manifestaciones de rebeldía como intentos de golpe de Estado, vandalismos y saqueos masivos.

La verticalidad antidemocrática con la cual los partidos están organizados en su interior, acrecienta las formas explosivas de participación de los sectores políticamente marginados, en la medida en que se imposibilita su canalización por las vías institucionales<sup>9</sup>. Así mismo, la gobernabilidad y legitimidad del régimen caen en picada en un ambiente que presiona y posibilita terceras salidas al caos del desgobierno y de la participación restringida.

En Venezuela se ha presentado durante los últimos años un proceso de transformación de su tejido de relaciones políticas en donde la verticalidad de las formas consociacionales y neo-

<sup>8</sup> Las formas y hábitos de consensualidad vertical en el ejercicio del poder bipartidista, presionaron ofertas ideológicas de control al restringir el debate político a los arreglos pactados. De esta manera, la maduración y variación de las necesidades del electorado no encontraron fórmulas que absorbieran sus peticiones, generando así vacíos comunicacionales entre la población y los partidos.

<sup>9</sup> Así se evidenció en las explosiones sociales de 1989 protagonizadas por las “clases marginales” en el caracas, y en los intentos por parte de los mundos medios militares de realizar dos Golpes de Estado en 1992.



corporativistas impulsadas por los partidos se han debilitado, al mismo ritmo en el cual estos pierden su papel de intermediarios políticos legítimos. En años recientes se ha evicenciado una incipiente pero firme consolidación de nuevas figuras que han fortalecido los procesos de participación e inclusión, alentadas por el proceso de descentralización política y fiscal. La elección de gobernadores y alcaldes responde a los elementos de evaluación meritocráticos de cualquier administrador público contemporáneo. Desde el estado Zulia al Mérida y desde el Distrito Federal y estado Miranda al Amazonas y Bolívar, los venezolanos no han vacilado en escoger políticos con perfiles menos carismáticos y más técnicos que proporcionen soluciones al deterioro de la calidad de vida de las ciudades y estados. Es más, los resultados de estos administradores regionales les han hecho merecedores incluso de postulaciones a la presidencia de la República emanadas del mismo reconocimiento del electorado<sup>10</sup>.

Esta maduración parece tener características diferentes entre sus manifestaciones regionales y nacionales. La mayor cercanía al ejercicio de la política en los espacios de democracia local, hace que el ejercicio de la misma tenga repercusiones directas en las alcaldías y gobernaciones, que golpeen los intereses específicos de sus pobladores y que afirmen relaciones políticas más concienzudas. Por otro lado, la esfera del poder central permite relaciones menos directas que, a su vez, tocan intereses meros concretos con los cuales los criterios de elección de los dirigentes a esta escala sean más relacionados con el carisma y otras valoraciones político-electorales subjetivas.

### 3. El modelo rentista: un elemento explicativo

El análisis anterior del sistema político venezolano, a partir de las teorías consociacional y neocorporativista, requiere de un elemento adicional que permita entender los pilares materiales con los cuales se sostuvieron las relaciones políticas de lo que Juan Carlos Rey denomina *sistema populista de conciliación de elites*<sup>11</sup>. Las vinculaciones de carácter consensual y corporativo del modelo democrático descansaron sobre dos ejes fundamentales. Primero, la abundancia relativa de recursos económicos provenientes de la renta petrolera, con los cuales el Estado pudo satisfacer las demandas de relativo grado de simplicidad de grupos heterogéneos. En segundo lugar, la capacidad y liderazgo de las organizaciones políticas, en especial los partidos políticos y los grupos de presión, para agregar, canalizar y representar esas demandas sociales<sup>12</sup> a través de la distribución de los recursos fiscales.

<sup>10</sup> Entre los casos recientes más sugestivos de dirigentes regionales con posibilidades reales de acceder a la presidencia se encuentran el de Cusi, exgobernador de Petróleos de Venezuela (PDVSA), Enrique Salas Römer, exgobernador del estado Carabobo; Irene Sáez, exalcaldesa de Chacao en Caracas; y casos menos recientes como los de Aristóbulo Istúriz (Causa R) en la alcaldía de Caracas; y el de Andrés Velásquez, exgobernador del estado Bolívar y jefe sindical (Causa R).

<sup>11</sup> Juan Carlos Rey, "La democracia venezolana y la crisis del Sistema populista de conciliación", *Revista de Estudios Políticos*, N° 74, Caracas, 1991, pp. 565 y 566.

<sup>12</sup> Miriam Kornblith, "Venezuela: crisis sociopolítica, nuevas reglas de juego y estabilidad de la democracia", citada en Gabriel Murillo (ed.), *Hacia la consolidación democrática en América: transición o desestabilización*, Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1993, pp. 241-284.

En este sentido, se construyó un sistema de relaciones políticas fundamentado en un modelo de desarrollo basado en la *renta petrolera*. Es decir, un esquema por el cual la naturaleza de los vínculos entre el Estado y la sociedad, con la mediación de los actores principales del régimen, o sea los partidos políticos, estaba lubricada por los abundantes ingresos petroleros. Lo anterior incorpora al análisis un elemento de importancia explicativa: la caída abrupta de los ingresos petroleros desde principios de los ochentas como catalizador de la crisis del sistema político.

En Venezuela, la actividad petrolera se puede entender desde dos dimensiones: la productiva y la rentista. La primera hace referencia a la actividad de exploración, explotación, refinación y comercialización interna y externa de los recursos energéticos. En esta perspectiva el Estado, a través de las empresas públicas del sector petrolero, se erigió como el jalonador principal de las dinámicas de demanda agregada al generar empleo —de forma directa e indirecta— y requerir maquinaria y tecnología. Ahora bien, desde la aproximación de este ensayo, la importancia relativa del elemento productivo se ve superada por la del rentista, en cuanto esta última permite entender la instrumentalización del esquema productivo por parte del establecimiento político para perpetuar el nuevo orden sociopolítico.

El modelo de desarrollo implementado por los partidos políticos en Venezuela desde la transición a la democracia en 1958, llamaba a la conciliación de intereses a partir de la repartición de los ingresos provenientes de la exportación del petróleo. Los canales de intermediación entre los actores políticos y económicos que podrían entrar en conflicto y desestabilizar la naciente democracia, fueron proporcionados por los partidos, los cuales se convirtieron en escenarios y sujetos de distribución de los beneficios de un Estado acaudalado. Por esta vía, lograron la conciliación de las pretensiones de grupos potencialmente antagónicos que constituyeran amenazas al régimen.

Así la democratización alcanzada fue la de la renta petrolera. Esto en el marco de arreglos neocorporativistas conducidos por los partidos, que permitieron la creación de consensos que disminuían el riesgo de las partes relacionado con el eventual trámite de sus intereses por la voluntad de las mayorías, así esto tuviera un costo en términos de exclusión. Fue de esta manera como los gobiernos de AD y Copei impulsaron los pactos de carácter socioeconómico mediante los cuales las mismas partes acordaban los términos de su relacionamiento. Tal era el caso de los arreglos de precios y salarios en los que participaban los sindicatos obreros, en particular la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), y el gremio empresarial, representado por Fedecámaras. En el largo plazo, los recursos petroleros aportaron los ingresos fiscales con los cuales las administraciones democráticas podían mantener la ambigua y costosa situación de fomentar el crecimiento del sector privado y otorgar favores a la clase media y trabajadora<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Terry Lynn Karl, *Op. Cit.*, p. 323.



Estos acuerdos reposan en el papel que desempeñaría el Estado como distribuidor de la renta petrolera por medio del uso de una política económica asistencialista. Por una parte, utilizando el gasto corriente como generador de ingresos, vía expansión del aparato burocrático; y por la otra, a través de una alta inversión pública, tanto productiva como en infraestructura; en la promoción de subsidios; exoneraciones de impuestos; tasas de interés fijas; y un bajo nivel de tributación interna. Además, la sobrevaluación del tipo de cambio<sup>14</sup> constituyó un mecanismo para subsidiar la adquisición de insumos, bienes y servicios en el exterior<sup>15</sup>.

Todo lo anterior, llevó a asignar un papel fundamental al Estado en el diseño y puesta en marcha de la política económica y social, creando una extensa y compleja red de servicios sociales para acender a todos los sectores de la población. Este tarea estaba igualmente mediada por los partidos políticos y otras organizaciones como los gremios y sindicatos asociados a la prestación directa de los servicios sociales<sup>16</sup>. Sin embargo, se trata de una política económica y social que no hizo énfasis en la eficiencia sino en la capacidad para generar adhesiones de naturaleza política<sup>17</sup>. De la misma manera, se creó una dinámica en la cual un aumento de la renta petrolera implicaba un incremento en el ingreso de la población, sin un correspondiente crecimiento del producto nacional<sup>18</sup>.

Los dirigentes políticos eran conscientes de la ausencia de valores e instituciones consolidadas, capaces de asegurar la vinculación valorativa e institucional al régimen democrático<sup>19</sup>. Por lo tanto, se hace énfasis en el desarrollo de mecanismos utilitarios de integración al régimen político, para así generar apoyos al mismo<sup>20</sup>. De allí, la importancia de lograr mejores niveles de bienestar individual y colectivo, lo cual era compatible con la abundancia relativa de recursos. En estas circunstancias se construyó una relación simbiótica entre el Estado *sanulí* y los partidos políticos.

La relación se profundizó durante los años setentas, cuando coincidieron dos hechos trascendentales que intensificaron el papel distribuidor del Estado: la nacionalización de las

<sup>14</sup> Durante casi dos décadas se aplicó un tipo de cambio fijo del bolívar frente al dólar con una cotización de 4.30 bolívars por dólar hasta el trágico "Viernes Negro" (16 de febrero de 1963).

<sup>15</sup> Muchos de estos acuerdos quedaron plasmados dentro del *Programa de Mínimo Gobierno*, documento que especifica las grandes líneas del Nuevo Proyecto Económico que empezaría a regir en Venezuela a partir de 1958 y que en gran medida institucionalizó al carácter asistencialista de la política económica.

<sup>16</sup> Como ejemplos se encuentran el Ministerio de Educación, Sanidad y Asistencia Social politizados por los partidos políticos; los sindicatos del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, el de Aseo Urbano; y los gremios médicos y paramédicos.

<sup>17</sup> Terry Lynn Karl, *Op. Cit.*, p. 270.

<sup>18</sup> Por eso las posibilidades de crecimiento de la economía venezolana fueron socavadas por la tendencia sesgada hacia el gasto distributivo en contra de la inversión en sectores productivos alternos al petróleo.

<sup>19</sup> Hecho comprensible ya que Venezuela, desde su constitución como República independiente hasta 1958, se había caracterizado por su inestabilidad política o por su estabilidad dictatorial. Sólo durante la experiencia del trienio (1945-1948), el país disfrutó de una experiencia democrática previa a 1958, Miriam Kornblith, *Op. Cit.*, p. 241.

<sup>20</sup> Miriam Kornblith, *Op. Cit.*, p. 266.

industrias del petróleo y siderúrgicas en 1976 durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), y el incremento exorbitante de los precios internacionales del petróleo. Para ilustrar la situación entre 1973 y 1974 éstos se triplicaron, el valor de las exportaciones se multiplicó por 2.4 veces, y las rentas petroleras se incrementaron en 3.3 veces. En consecuencia, los ingresos nacionales aumentaron en 60%<sup>21</sup>.

Fue así como se garantizó la estabilidad del régimen que, paradójicamente, dependía de una variable de gran volatilidad y sobre la cual el Estado no tiene una influencia directa: los precios internacionales del petróleo. Por otra parte, las capacidades, en términos reales, de que el gasto público se tradujera en beneficios directos para la población y así garantizar la relativa inclusión y legitimidad del régimen, eran decrecientes en la medida en que la inflación, causada por los déficits fiscales del modelo rentista, se incrementaba. Como consecuencia del debilitamiento de estas dos variables, surge la pérdida de poder del Estado como agente económico y el colapso del modelo de relaciones socioeconómicas y políticas heredadas de los pactos fundacionales.

A partir de la década de los ochentas, los venezolanos han visto cómo se ha acentuado el deterioro en sus condiciones de vida, situación que se evidencia en los niveles crecientes de desempleo e inflación, las crisis cambiarias y la precariedad en la prestación de los servicios públicos, entre otros. Estos síntomas se precipitaron con lo que llevaría al colapso del modelo rentista: la baja brusca de los precios internacionales del petróleo ocasionada por la ineficiencia del sistema de cuotas en el seno de la OPEC. El comportamiento de los precios internacionales del crudo venezolano fue inestable y su resultado fue la caída durante este periodo. Este acontecimiento marca el inicio del deterioro de la economía venezolana la cual es duramente golpeada en esta década al ser sacudida, primero por la crisis de la deuda externa<sup>22</sup> y luego, por la crisis cambiaria de 1983, conocida como el *Viernes Negro*<sup>23</sup>. Desde entonces, los venezolanos han visto cómo se deterioran sus condiciones de vida expresadas en el desmejoramiento de todos los indicadores de bienestar individual y colectivo (Cuadro 1).

<sup>21</sup> Luis Flórez, "Desarrollo y política económica en economías minero exportadoras", *Venezuela: Petróleo, acumulación y Crisis*, Cap. 3, p. 80.

<sup>22</sup> Paradójicamente, durante los años de la bonanza petrolera, tanto el sector público como el privado adquirieron deudas por montos exagerados, aproximadamente 35.000 millones de dólares: 25.138 millones de dólares del sector público, y 9.000 millones de dólares del sector privado, ver Beethoven Herrera, "América Latina: balance de una crisis", capítulo de Venezuela, pp. 95-122.

<sup>23</sup> Como se mencionó, el tipo de cambio bolívar-dólar era de 4.3 bolívars por dólar. En esa fecha se presenció una masiva devaluación, aunque se mantuvieron tasas de cambio preferenciales para el sector exportador e importador. Ver Beethoven Herrera y Luis Flórez.



CUADRO 1  
INDICADORES ECONÓMICOS DE VENEZUELA 1984-1998

Año	Población (miles de hab.)	PIB a precios const. (millones Bs)*	Incremento anual (%)	PIB per cápita a precios constantes (mill. Bs.)*	Incremento anual (%)	Inflación (1) (%)
1984	16.851	420.072	-	24.929	-	n.d
1985	17.317	420.884	0,2	24.305	-2,57	n.d
1986	17.791	448.285	6,11	25.197	3,54	n.d
1987	18.272	464.341	3,46	25.413	0,85	n.d
1988	18.757	491.372	5,50	26.197	2,99	n.d
1989	19.245	449.262	-9,37	23.344	-12,22	n.d
1990	19.737	478.320	6,08	24.235	3,68	n.d
1991	20.207	524.860	8,87	25.974	6,70	-
1992	20.675	556.669	5,71	26.925	3,53	31,94
1993	21.144	558.202	0,27	26.400	-1,99	44,26
1994	21.611	545.087	-2,41	25.223	-4,67	70,59
1995	22.078	566.627	3,80	25.665	1,72	55,59
1996	22.544	565.506	-0,20	25.085	-2,31	104,52
1997	23.010	598.899	5,58	26.028	3,62	36,39
1998	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	28,32

\* Precios constantes tomando como año base a 1984. Corresponde a una metodología aplicada por el B.C.V. para establecer el PIB en términos reales. (1) Tasa del IPC General.

FUENTE: B.C.V. "Series estadísticas de Venezuela de los últimos cincuenta años". Cuadro I-2 del Tomo VI y cuadro II-4 del Anuario de cuentas nacionales de los años 1990-1995 y Agregados macroeconómicos 1996\*97. OCEI: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1997.

En la medida en que la evolución de lo público se asocia con el desempeño de los partidos políticos, la dimensión omnímoda y omnipresencial en la cual estos ejercían el poder y garantizaban el sostenimiento del orden pactado, se torna en su contra. En otras palabras, la hegemonía de los partidos en la vida pública estimuló, durante los tiempos de bonanza, percepciones según las cuales el bienestar colectivo era el producto exclusivo de su gestión conductora de los recursos del Estado, lo cual fortaleció su gobernabilidad y legitimidad. Ahora bien, el advenimiento de la crisis del modelo rentista produjo la reacción contraria: la obligatoria asociación de lo público con los partidos hacía a estos los responsables más visibles de la crisis. Ello se tradujo en un costo político que, al día de hoy, los partidos no han podido saldar.

Esta afirmación se sustenta en el significado de los resultados electorales en términos de legitimación del régimen. En la democracia puntofijista los comicios presidenciales no se limitaban a la designación de los mandatarios o a la manifestación del descontento o aprobación del electorado frente al desempeño del partido de gobierno, sino que revestían de una connotación plebiscitaria al régimen dentro de las percepciones del establecimiento. Así, la elección presidencial representaba una forma de medir el grado de legitimidad y aceptación popular de la hegemonía partidista. La masiva concurrencia a las citas electorales de las décadas de los sesentas y setentas se disipó en la misma proporción en la cual el descontento popular aumentaba. En consecuencia, la década de los ochentas dejó entrever, a partir del abstencionismo electoral, el inicio del agotamiento de la hegemonía bipartidista y el comienzo de la identificación de los partidos políticos como los responsables de las crisis que se presentaron en los órdenes político, social y económico.

Los tardíos esfuerzos por aplicar reformas estructurales al modelo económico resultaron difíciles de implementar por varias razones. Primero, las reformas de choque incluían una disminución del papel del Estado, lo cual implicaba transformaciones de fondo en los términos de relacionamiento socioeconómico con consecuencias políticas, que el establecimiento estuvo reacio a asumir. Segundo, los programas de reforma no contaron con los consensos políticos y sociales necesarios para su asimilación y ejecución. El programa económico del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), conocido como *El Gran Viraje*, y la *Agenda Venezuela* del segundo mandato de Rafael Caldera (1994-1999) constituyen los dos esfuerzos más relevantes para reorientar el modelo económico. No obstante, los resultados de los mismos no lograron transformar la naturaleza rentista de la economía venezolana.

Venezuela parece compatibilizar con las tendencias de los países en vías de desarrollo, en las cuales los partidos políticos anteponen a las decisiones sobre transformaciones estructurales del modelo de desarrollo, los costos políticos asociados con la aplicación de las mismas. La racionalidad de estos sigue siendo más político-electoral y corto placista que económica y de largo plazo. Sin embargo, las necesidades de correctivos que garantizan la viabilidad del sistema democrático y económico de Venezuela son de largo plazo y ligadas a la reestructuración de las relaciones económicas y políticas. Por otro lado, y como explicación a la mencionada racionalidad de los actores políticos, las demandas económicas del electorado favorecen propuestas tendientes a recuperar los beneficios de los años de bonanza.

En este escenario se explica el gran respaldo al discurso populista-paternalista de Chávez, si se quiere ambiguo, durante la última campaña presidencial. Chávez encarna el castigo popular a los partidos políticos por sus fracasos frente a la exigencia inconsciente de las masas para revivir el esquema asistencialista de relacionamiento con el Estado. Aunque él llega a la presidencia representando un cambio frente al establecimiento político tradicional, su propuesta dista de constituir una respuesta a la necesidad de transformación del modelo económico venezolano.



## II. ¿UN GENDARME NECESARIO?

El agotamiento del régimen puntofijista abrió el espacio para la entrada de nuevos actores por fuera del establecimiento político. La crisis de la partidocracia tuvo su primera expresión con la llegada de Convergencia, y su líder Rafael Caldera, a la presidencia de la República en 1994. A pesar de ser fundador de CORE y, por esta vía, parte del régimen en decadencia, su estatura moral en una coyuntura de hastío frente a los escándalos de corrupción protagonizados por dirigentes del establecimiento político, permitió su ascenso al poder sobre una plataforma electoral por fuera de los partidos tradicionales. Sin embargo, la relevancia de los últimos comicios presidenciales radica en que los tres candidatos más oñcionados representaban propuestas desligadas del estamento político.

A la luz de este acontecimiento, Chávez constituyó la alternativa más radical y revolucionaria al orden imperante. La peculiaridad del candidato del Polo Patriótico<sup>24</sup> estuvo fundada en elementos tanto objetivos como subjetivos que lo posicionaron dentro de la oferta de aspirantes a la presidencia en 1998. Los primeros se refieren a un discurso antiestablecimiento que pretendía recoger el descontento de la gran mayoría del pueblo venezolano, utilizando argumentos descalificadores en contra de las elites políticas dominantes. Los segundos se enmarcan dentro de los atributos personales del líder, que están relacionados con su pasaje militar, su procedencia socioeconómica y su carisma.

Es preciso anotar que el hecho de haber sido parte del cuerpo castrense tiene implicaciones de importancia en un país con la tradición militarista de Venezuela. A pesar de su relativa estabilidad democrática durante los últimos 40 años, en algunos sectores de la sociedad prevalece una percepción favorable frente a la posibilidad de que miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN), asuman la dirección del gobierno. La división dentro de las filas tuvo su expresión más clara en los dos intentos fallidos de Golpe de Estado de 1992, el primero de ellos liderado por Chávez. A pesar de su fracaso militar, este acontecimiento y su posterior encarcelamiento lo proyectaron en la arena política nacional como un líder y perseguido cuyas banderas estaban fundamentadas en reivindicaciones populares, frente a la persistente crisis del régimen puntofijista.

En 1998 Chávez llegó al poder utilizando las reglas de juego democrático, sin cuestionar sustancialmente el carácter populista de las relaciones sociopolíticas y económicas que han prevalecido en la era democrática. Por el contrario, las instrumentalizó para validar su propuesta política.

<sup>24</sup> Coalición de movimientos cívicos y políticos; muchos de ellos pequeños, que respaldaron la candidatura presidencial de Hugo Chávez.

## A. Las relaciones civilo-militares y el advenimiento de un líder

El agotamiento y decadencia del régimen de 1958 tuvo consecuencias directas sobre la unidad de las FAN. Lo anterior se reflejó en el cuestionamiento del sistema por parte de algunos sectores de la oficialidad y que tuvo su manifestación más visible en las asonadas militares de 1992. Pese a que fueron militarmente frustradas, a nivel político evidenciaron el debilitamiento del sistema que conñaba en la lealtad de la institución castrense hacia el régimen democrático. Así mismo, la respuesta popular al alzamiento militar, que si bien no fue de apoyo irrestricto a un gobierno de facto, no constituyó un respaldo a la institucionalidad democrática vigente. Esta significó una nueva demostración de la pérdida de credibilidad de las instancias de representación tradicionales del régimen político. Con el ánimo de apreciar los alcances explicativos del elemento militar dentro de la crisis y la evolución reciente del régimen político venezolano, es pertinente entender las dinámicas internas del cuerpo militar. Ellas posibilitaron el surgimiento de un líder que desafiara uno de los pilares fundamentales del sistema democrático, como lo es el establecimiento bipartidista.

El teniente coronel Hugo Chávez Frías apareció en la palestra política venezolana al comandar el alzamiento militar del 4 de febrero de 1992, con lo cual se hizo manifiesta la inconformidad de parte de la oficialidad con respecto al desempeño del poder civil al frente del Gobierno. El pronunciamiento militar demuestra la existencia de elementos disociantes al interior de las filas, y corrobora la premisa según la cual el cuerpo castrense debe permanecer como una institución independiente. La percepción tradicional en Venezuela tiende a considerar las FAN como un ejército al servicio del pueblo, más que al del Gobierno.

Los elementos que permiten la división al interior de las filas, parten de la desmoralización del estamento militar al ser identificado con el poder civil por procesos de corrupción, como consecuencia de la cooptación instrumentada por la partidocracia gobernante. Lo anterior debilitó el liderazgo del alto mando frente a la tropa, entre otras razones, por la pérdida de importancia de criterios militares, objetivos para ascender en la carrera militar. La cooptación se hizo explícita en la utilización del cuerpo castrense en actividades no relacionadas con el desempeño militar como tal. De esta manera, se atentó contra el necesario equilibrio entre el poder militar y el civil, determinado por el respeto de este último de la profesionalización de las Fuerzas Armadas. Lo anterior supone la inependencia presumida en los ejércitos modernos, aunque en el caso venezolano no implique la separación del cuerpo castrense de la sociedad y su desarrollo. El deterioro progresivo de la calidad de vida del pueblo venezolano también afectó a los miembros de las Fuerzas Armadas, y ahondó en los conflictos existentes entre dos corrientes ideológicas que rivalizaban al interior de las academias militares. Todo confluyó para que el golpe de Estado volviera a ser protagonista en la historia política de Venezuela (ver Cuadro 2).



CUADRO 2  
VENEZUELA: GOLPES DE ESTADO

AÑO	GOBIERNO DERROCADO	GOBIERNO GOLPISTA
1945	Gral. Isaías Medina Angarita	Junta Revolucionaria de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt
1948	Rómulo Callegos	Junta Militar de Gobierno presidida por el Gral. Carlos Delgado Chabaud
1957	Gral. Marcos Pérez Jiménez	Junta cívico-militar presidida por el Vicealmirante Wolfgang Larrazábal

FUENTE: Arturo Oslar Pietri. *Golpe y Estado en Venezuela*. Bogotá, Edit. Narra, 1992.

Es importante anotar que con la instauración democrática, se hizo un *pacto tácito* en el cual se comprometió a las Fuerzas Armadas con el nuevo sistema de gobierno a través de privilegios proporcionados por el Estado. Se destaca la participación directa de cuerpo militar en las decisiones del ejecutivo, al reservarse el cargo de Ministro de la Defensa para los oficiales de más alto rango. Ello marcaría el entorno de las relaciones cívico-militares de la Venezuela democrática, que se cimentaban en "la Constitución de 1961 [...], el conjunto de reglas informales tendientes a preservar la coalición de alianzas sociales y políticas, y finalmente, la renta petrolera que constituía la base material que hacía posible la vigencia del pacto de redistribución populista como base del pacto nacional"<sup>25</sup>. Lo anterior pretendía la separación de la esfera militar de la civil, considerando la primera como una institución profesional cuya movilidad interna debería estar basada en la meritocracia, y siendo su función principal la seguridad y defensa nacional tanto externa como interna.

A pesar de la búsqueda de la apoliticidad del cuerpo castrense, la estructura absorbente de los partidos políticos desarrolló una relación clientelar con el alto mando militar. Como lo anota Alberto Müller, "la parte determinante la constituye el estamento político -no las instituciones de gobierno- y la determinada es la corporación castrense y no la institución militar"<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Juan Carlos Rey. "Las relaciones cívico-militares en el mundo Andino", en Gaitán, Peñaranda, Pizarro (eds.), *Democracia y Reestructuración Económica en América Latina*, Bogotá, IEPRI-CERIC, 1996, p. 75.

<sup>26</sup> Alberto Müller. "Las relaciones cívico-militares en el mundo Andino", en Gaitán, Peñaranda, Pizarro (eds.), *Democracia y Reestructuración Económica en América Latina*, Bogotá, IEPRI-CERIC, 1996, p. 76.

Los sucesos de 1992 demuestran el resquebrajamiento definitivo de ese *pacto tácito* como consecuencia de la perversión del mismo. De esta manera, se hizo viable al interior de las FAN el golpe de Estado, lo cual se reforzó con la percepción favorable a este tipo de respuestas que "permanece en la mente del pueblo venezolano, porque el mismo es eficiente instrumento de cambio de gobierno"<sup>27</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 -MBR 200-, lideró el levantamiento de 2.668 uniformados, no todos comprometidos con la agrupación como tal. El objetivo era acabar con el régimen imperante, del cual hacía parte la cúpula militar percibida como corrupta y cómplice de la partidocracia gobernante, haciéndose patente la división en las filas.

Este movimiento desconocido hasta entonces, es prueba de la existencia de una conciencia contestataria al interior de las Fuerzas Armadas de Venezuela, como resultado de la aplicación de una doctrina militar distinta: el *Plan Andrés Bello* de 1970. El espíritu rebelde estaba concentrado en la oficialidad más joven. Como consecuencia de lo anterior, el 17 de diciembre de 1983 surge el MBR-200 liderado por el entonces capitán Hugo Chávez Frías el cual, según su comandante, en un principio "no se planteaba objetivos políticos"<sup>28</sup>. Sin embargo, sería el devenir político y económico de Venezuela en los años ochentas, a lo cual se había unido el tema de la corrupción, lo que alimentaría el ideario del grupo y animaría a sus miembros a hacer efectivas sus cavilaciones teóricas y embarcarse en la acción golpista de febrero de 1992 (Cuadro 3).

CUADRO 3  
TASA DE CRECIMIENTO DEL PRESUPUESTO TOTAL Y DE DEFENSA  
(ESTIMADOS EN US\$)

AÑOS	GASTO TOTAL	CTO. TOTAL Min. Defensa
1985	-37,2	-30,4
1986	9,6	3,2
1987	-24,3	-28,4
1988	4,8	32,6
1989	-35,8	-43,7
1990	43,6	7,4
1991	6,0	55,8

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Ocmu.

<sup>27</sup> José Machilanda. *Unismo Político y Golpe de Estado*, Caracas, Italgráfica, abril de 1993, p. 26.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 58.



Es relevante anotar que los sucesos del 27 de febrero de 1989, día conocido popularmente como el *caracazo*, matizaron aún más las inconformidades existentes en el cuerpo militar, no siendo la excepción el MBR-200 ya que “muchos militares, a cuyo cargo corría la represión de esos días, se sintieron incómodos con el papel que les habría tocado: resolver con el poder de las armas una situación que había sido creada por acción y omisión de los políticos”<sup>29</sup>. Con lo sucedido, las FAN<sup>30</sup> no sólo se desprestigiaban por los escándalos de corrupción, sino que se habían convertido en un ejército represor de la sociedad civil. Ninguna de las dos consideraciones anteriores cabía dentro de la doctrina militar impartida a través del *Plan Andrés Bello*, de fuerte acento bolivarianista, y de la cual Chávez y su movimiento, eran discípulos<sup>31</sup>.

Sin duda, la animosidad castrense se ahonda por los escándalos de corrupción que han salpicado a la institucionalidad militar en especial por contrataciones indebidas. Estos sucesos provocaron, al interior de los cuarteles, el cuestionamiento de las funciones que desde los años setentas fueron asignadas a las FAN. A partir de entonces, los uniformados asumieron posiciones de índole administrativo que desdibujaron las funciones del cuerpo militar, con lo cual se desvirtuó la preeminencia del principio operativo<sup>32</sup>, imperante hasta ese momento.

Es importante resaltar que las labores administrativas no se enmarcan dentro de las acciones cívico-militares, en las cuales ha sido tradicional la participación de las FAN. Mantener el contacto directo con la población ha sido de interés para estos últimos, ya que les permite seguir siendo considerados, a la luz de la opinión pública, como un ente independiente, manteniendo su calidad de “repositorio de los valores nacionales”<sup>33</sup>.

El cambio de funciones se percibe entonces como el medio utilizado por la partidocracia para cooptar al cuerpo militar, haciéndose manifiesta la politización de las FAN de acuerdo con el manejo político dado a cargos administrativos en manos de los militares, y a la cercanía de las

<sup>29</sup> Heinz Sonntag y Thais Maignon, *Venezuela: 4F-1992*, Caracas, Edit. Nueva Sociedad, 1992, p. 67.

<sup>30</sup> La Constitución Política de Venezuela de 1961 establece la subordinación del poder militar al civil. En su artículo 132 dice “Las Fuerzas Armadas Nacionales forman una institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Las Fuerzas Armadas estarán al servicio de la República y en ningún caso al de una persona o parcialidad política”. Además, en el artículo 131 se designa al Presidente de la República como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. De igual forma, durante la presidencia de Rómulo Betancourt (1959-1964), se privilegió el control del jefe del Estado sobre las Fuerzas Armadas mediante la institucionalización del retiro automático a los treinta años de servicio, con lo cual se pretendía impedir la formación de liderazgos militares.

<sup>31</sup> El Coronel Hugo Chávez Frías, se graduó como es tradicional, el 5 de julio de 1971, siendo su promoción la pionera del *Plan Andrés Bello*.

<sup>32</sup> El principio operativo se refiere a las actividades profesionales características de las Fuerzas Armadas, relacionadas con la seguridad nacional. Éste fue utilizado durante la campaña antigarrillera (1954-1973).

<sup>33</sup> Terry Lynn Karl, *Op. Cit.*, p. 319.

cúpulas militares con los partidistas<sup>34</sup>. Cabe anotar la utilización inapropiada de las Fuerzas Armadas, sus hombres y recursos en beneficio político del poder civil lo cual, sin duda, generó amplio descontento en las filas.

La pérdida de legitimidad de la cúpula militar se acentuó como consecuencia de que, en ocasiones, los ascensos respondían a compensaciones por su complicidad con el poder civil, al prevalecer criterios de índole política en lugar de consideraciones de meritocracia militar. Esto, sin duda, constituyó una forma más de corrupción en detrimento de la independencia necesaria del cuerpo castrense y del respeto de su profesionalización. Además, pese a que la Constitución Política deja en manos del Senado la aprobación de los ascensos militares, “el partidismo se enseñó, aún consciente de la violación de la Constitución, [y] de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, [...] en imponer el carácter discrecional del Presidente de la República en los ascensos militares”<sup>35</sup>.

En 1973<sup>36</sup> se presenta un cambio en “las misiones definidas para ellos [...] que incorporan nuevas preocupaciones relacionadas con antiguas disputas limítrofes y con la tarea de extender el dominio del Estado en zonas fronterizas”<sup>37</sup>, siendo éstas, por definición, acciones de índole pasiva. Así se abrió el espacio para la penetración de los partidos políticos en las FAN, al ser involucradas en posiciones administrativas, ya que el principio operativo entró en desuso.

Sumado a la recomposición de funciones, en la década de los setentas se desarrolla el *Plan Andrés Bello*, el cual fue “el instrumento operativo que la dirigencia político-militar de Venezuela [...] instrumentó para conseguir un oficial modernizado y altamente profesionalizado”<sup>38</sup>.

El efecto de este replanteamiento en la educación militar, fue el surgimiento de una nueva doctrina entre la oficialidad más joven<sup>39</sup>, proclive al análisis de los problemas sociales y al debate académico de los mismos, con lo cual se empezó a forjar la división ideológica en las filas. La mayor sensibilidad social inculcada en la oficialidad por el plan, sin duda propició el

<sup>34</sup> “Desde la época de Betancourt, Acción Democrática ejerce una influencia determinante sobre los oficiales superiores. Las manifestaciones pro AD, de los oficiales retirados, el hecho de que muchos jefes militares pertenecen a familias de representantes o dirigentes del partido, permite pensar que existe un sector oficial dominante vinculado a la socialdemocracia” *Idea*, p. 224.

<sup>35</sup> José Macuillanda, *Op. Cit.*, p. 73.

<sup>36</sup> En 1973 acabó la lucha antigarrillera, al ser sometidos al poder civil las fuerzas insurgentes durante el primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1974).

<sup>37</sup> Felipe Agüero Pivovoda, “Militares y Democracia en Venezuela”, *Revista Síntesis*, s.f., p. 304.

<sup>38</sup> José Macuillanda, *Op. Cit.*, p. 52.

<sup>39</sup> La idea del plan era traer la universidad a los cuarteles, con lo cual se estructuraba una nueva doctrina militar cimentada en el “rescate de los valores nacionales éticos y morales, profundizando las gloriosas tradiciones, pero con énfasis en la doctrina social y política del Libertador Simón Bolívar; implantando un código de honor como vehículo de reafirmación de la moral como virtud cívica; orientando el proceso hacia [...] la formación de un líder moderno a través de un pèrsun de nivel superior” *Idea*, p. 94.



cuestionamiento al poder civil durante los años ochentas. El descontento se acentuó con los efectos de la crisis económica, situación que fue sentida en especial por los militares de menor rango. De esta manera, la tensión sufrida por el ciudadano común se sintió al interior de los cuarteles, pese a que los gobiernos democráticos tradicionalmente habían cumplido con las aspiraciones económicas de los integrantes de la institución castrense.

A pesar de que el gasto militar se mantuvo en promedio en un 5,4% del total del presupuesto entre 1977 y 1991, la escalada inflacionaria y la devaluación de la moneda experimentadas durante la década de los ochentas provocaron un decrecimiento real del mismo. En consecuencia, se afectó la "capacidad operacional de las Fuerzas Armadas, no solo respecto a sus sistemas de armas sino también en relación con su capacidad de atender adecuadamente a los recursos humanos con lo que quedan afectados negativamente los intereses corporativos de la institución"<sup>40</sup>. Consciente del impacto del ajuste económico sobre la institución armada, el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) incrementó los rubros destinados al bienestar y la seguridad social del cuerpo militar a través de la cuenta "asignación a organismos", especialmente en los años 1991 y 1992 (Cuadro 4). Es claro que este esfuerzo no logró apaciguar la inconformidad de las tropas ya que, sin desconocer su importancia, el componente económico no fue el factor determinante que provocó los alzamientos de 1992.

CUADRO 4 TASAS DE CRECIMIENTO EN LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 1990-1993				
PROGRAMA PRESUPUESTARIO	1990	1991	1992	1993
Administración Central	33,17	85,02	40,60	39,05
Defensa Terrestre	73,40	62,77	44,97	32,88
Defensa Naval	66,42	53,19	37,96	42,69
Defensa Aérea	185,53	61,85	31,81	21,57
Fuerzas Armadas de Cooperación	71,05	88,33	42,60	36,48
Servicios de Apoyo	24,36	38,79	-27,26	26,85
Asignación a Organismos	52,99	258,98	72,43	-7,56
Partidas no Asignables	11,00	-57,35	918,81	416,64

FUENTE: Ministerio de Hacienda de Venezuela

Las consideraciones anteriores posibilitaron el resquebrajamiento de la unidad militar, el cual se tradujo en una acción golpista instrumentada por el MBR-200 y al mando de Hugo Chávez que buscó, desde la lógica militar, hacer una serie de reivindicaciones –entre ellas la independencia necesaria de las Fuerzas Armadas– que implicaban la recomposición del

<sup>40</sup> Alberto Müller, citado en Miriam Kornblith, Zulema Arianguen y Angel Lugo. "Gasto militar y democracia en Venezuela", *Revista Política* N° 15, Instituto de Estudios Políticos, U.C.V., 1996, pp. 235 y 236.

régimen sociopolítico y económico venezolano. El movimiento no podía provenir de otra parte distinta al cuerpo militar, ya que se apela al imaginario colectivo venezolano que ha visto en los uniformados, y en el golpe de Estado, una posibilidad de cambio de gobierno<sup>41</sup>. Como se mencionó anteriormente, si bien el movimiento fracasó militarmente en febrero de 1992, políticamente triunfó ya que la decadencia del régimen ha llevado al líder golpista de ayer, a ser hoy, el presidente de la República de Venezuela.

### B. Chávez: El populismo como instrumento de poder

La victoria de Hugo Chávez en las elecciones de diciembre de 1998 no fue sorpresiva, ya que los sondeos de opinión previos a las elecciones lo mostraron encabezando las encuestas. El interés que suscita su llegada a la presidencia se relaciona tanto por las causas que se podrían denominar *estructurales* del sistema político que motivaron el respaldo de los electores a un candidato por fuera del establecimiento, así como por los atributos personales del líder.

Este hecho histórico plantea una serie de cuestionamientos alrededor del significado político que la elección de Chávez tiene para el orden sociopolítico en Venezuela. La pregunta central se relaciona con la necesidad de determinar si dichos resultados reflejan la frustración del pueblo con el tipo de relación sociedad-Estado o con aquellos que la mediaban. En otras palabras, es acaso la opción chavista una verdadera alternativa al régimen político heredado del pacto de Punto Fijo o, por el contrario, se reduce a suplantar a los actores principales, los partidos políticos tradicionales hoy deslegitimados, dentro de un sistema específico de relaciones de la sociedad con el Estado que, en esencia, son de naturaleza populista-paternalista.

Chávez llega a la presidencia porque instrumentaliza algunos elementos inherentes a la naturaleza del sistema político venezolano –caudillo mesiánico, discurso flexible y populista, respeto hacia la institución militar, entre otros–, en torno a sus aspiraciones electorales. Hizo una lectura acertada de los elementos de la crisis y canalizó el descontento generalizado contra la elite política para soportar su candidatura, haciendo coaliciones con grupos políticos y sociales de muy diferentes orientaciones ideológicas: desde comunistas hasta intelectuales próximos a ideas fascistas. Así mismo, adelantó una campaña que giró alrededor de su personalidad y que ideológicamente incorporó elementos bolivarianos. Al cuestionar la legitimidad de los partidos, lo hizo también de algunas instituciones fundamentales de la democracia venezolana, tales como el Congreso y el sistema judicial, que han sido penetradas por la influencia cooptante de los partidos tradicionales.

<sup>41</sup> "Tal actitud del militar como instrumento de cambio es así, por cuanto en Venezuela existe un proceso de profesionalización en el componente armado [...], la condición popular e igualitaria social (del mismo) [...]. En consecuencia, el militar profesional venezolano ha actuado en la política doméstica de la Nación como recurso político de última instancia, para un pueblo agobiado y sin salida propuesta por un sistema político". José Machillanda, *Op. Cit.*, pp. 27-28.



Los anteriores elementos permiten sugerir que Chávez, al igual que otros líderes latinoamericanos como Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú, retoma en el plano electoral elementos populistas en su relacionamiento con el electorado y que en la década de los noventa replanteó los términos de poder relativo de las maquinarias partidistas tradicionales.

Después de la caída del gobierno militar de Marcos Pérez Jiménez y como consecuencia de la renta petrolera y el papel que jugaron los partidos políticos como mediadores entre el Estado y la sociedad, en Venezuela se implementó un modelo populista de distribución de la riqueza. No obstante el populismo no se ha limitado a definir las relaciones socioeconómicas del país, sino que además ha sido el mecanismo por el cual se estructuran las relaciones entre la instancia social y la política y entre esta última y el Estado.

En el plano académico<sup>42</sup>, el populismo ha sido analizado en el contexto latinoamericano teniendo en cuenta cuatro dimensiones principalmente. La primera, es la histórica-sociológica que resalta la importancia de las coaliciones de carácter multiclase que surgieron en las primeras etapas de industrialización en América Latina. La segunda, se centra en el plano económico y hace referencia al populismo como indisciplina y laxitud fiscal unido a políticas distributivas o expansionistas como respuesta a presiones de las masas. La tercera, es la perspectiva ideológica que asocia el populismo con la construcción de un discurso ideológico que articula la contradicción entre el pueblo y la elite en el poder. Finalmente, se encuentra la dimensión política del populismo que corresponde a un patrón de movilización de arriba hacia abajo dominado por líderes personalistas que subordina o sobrepasa formas institucionales de mediación política.

El caso venezolano en la segunda mitad del siglo XX evidencia la implementación de relaciones populistas en sus cuatro dimensiones. En primer lugar, los partidos políticos en la era democrática contemporánea, y en particular Acción Democrática, lograron la agregación de las masas al proceso de industrialización que a su vez llevó a la urbanización de la sociedad venezolana produciendo una recomposición de las estructuras socioeconómica y política del país. Como lo señala Gibson<sup>43</sup>, los partidos populistas en América Latina incorporaron a trabajadores y sectores populares a la vida política y constituyeron el medio por el cual se formaron coaliciones multclasistas para el desarrollo capitalista orientado por el Estado.

Desde la perspectiva económica, los ingresos petroleros proporcionaron los recursos fiscales necesarios para satisfacer las demandas materiales del pueblo a través de subsidios directos y

<sup>42</sup> Kenneth Roberts: "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America The Peruvian Case", *World Politics*, N° 48, s. e., octubre de 1998, p. 84.

<sup>43</sup> Edward Gibson: "The Populist Road to Market Reform. Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, N° 49, s. e., abril de 1997, p. 340.

otros beneficios. El Estado venezolano fue, hasta principios de los ochentas, generoso en términos de distribución del ingreso orientado por criterios donde prevalecía la lógica rentista sobre la productiva. En cuanto a la dimensión ideológica, con la instalación del sistema democrático se cubrió de legitimidad un régimen que formalmente acercaba al pueblo al centro de decisión política a través de los partidos después de un gobierno militar excluyente. De esta manera, la incorporación de las masas a los polos de poder vía la intermediación institucional de los partidos le dio operatividad al sistema político.

Finalmente, y en relación con la cuarta dimensión, vale la pena señalar una distinción entre la política personalista y la subordinación o desconocimiento de las instancias institucionales de intermediación en este caso. Si bien pueden darse los dos fenómenos simultáneamente, en ocasiones se presentan por separado. En Venezuela tradicionalmente se ha manifestado simpatía por líderes caudillistas, casi mesiánicos, que procuran no sólo el mejoramiento de la situación, sino incluso la redención del país. Este estilo personalista del ejercicio de la política ha sobrepasado el tipo de régimen del momento histórico que se pretendía analizar. A manera de ilustración y retomando las reflexiones de Laureano Valenilla Lanz, quien en torno a la pertinencia de un *Cesar Democrático* o un *Gendarme Necesario* a principios del siglo XX y reconociendo que "el caudillo ha constituido la única fuerza de conservación social", evocaba las calidades personales del líder en los siguientes términos:

"... un caudillo popular, por su origen de clase, para sostener las conquistas de la democracia social, frente a la oligarquía y los privilegiados de la fortuna, es decir, los económicamente poderosos. Un caudillo o jefe popular, no para sostener el orden clasista tradicional"<sup>44</sup>.

Sobra resaltar que estas reflexiones alrededor del caudillismo en Venezuela, y a la luz de los desarrollos políticos de la década de los noventa, no han perdido vigencia. Sin necesidad de remontarse más que a las dos elecciones presidenciales anteriores a las de 1999, los ejemplos de las segundas victorias de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera resultan de relevancia. En las dos ocasiones el componente personalista y caudillista, dado por el carisma del primero y la competencia moral del segundo, fueron determinantes para la victoria en las contiendas electorales.

Desde 1958 los dirigentes habían surgido en el seno de los partidos políticos, utilizando los mecanismos de intermediación y representación institucionales que los mismos proporcionan para su relación con el electorado. A pesar de la disidencia de Rafael Caldera en su segunda campaña presidencial cuando creó el Movimiento Convergencia, el octogenario líder es uno de los fundadores y principales dirigentes de COPEI.

<sup>44</sup> Laureano Valenilla Lanz, *Obras Completas. Caudismo Democrático*, Caracas, Centro de Investigaciones Históricas, Universidad Santa María, 1983, p. XXI.



Por primera vez en la era democrática, los dos principales aspirantes a la presidencia de la República en las contiendas de diciembre de 1998, Hugo Chávez Frías y Enrique Salas Römer, fueron representantes de fuerzas y movimientos diferentes a los partidos del establecimiento político, lo que evidencia una radical innovación frente a las tradiciones organizacionales, por la ausencia de maquinarias, en épocas electorales. Es más, ambos basaron parte de su plataforma política en la oposición a y el reconocimiento de la pérdida de legitimidad de la institucionalidad partidista heredada del Pacto de Punto Fijo.

En concordancia con las cuatro perspectivas del populismo señaladas anteriormente, Roberts destaca un conjunto de propiedades<sup>45</sup> que los líderes populistas instrumentalizan para llegar al poder y que resultan de importancia explicativa. A pesar del fracaso de las asonadas militares de 1992, este fue el inicio de un proceso de apoyo a una propuesta que, aunque antidemocrática para ese entonces, se presentó como un liderazgo alternativo al ejercido por AD y COPEI. Desde el primer momento en que el comandante apareció en la escena pública, se hizo evidente el componente personalista y carismático del líder. Así mismo, el hecho de tener una formación militar reforzó su posicionamiento en la esfera política y mejoró la percepción que de él tenía un segmento importante de la sociedad. La idea más o menos generalizada de que el sistema político necesitaba un dirigente no sólo honesto sino también que inspirara autoridad, se tradujo en un creciente respaldo popular al exgobernista.

La composición de los sectores que acompañaron a Chávez durante la campaña presidencial no es homogénea tanto desde el punto de vista de clase, así como desde la perspectiva ideológica. Como lo apunta Arvelo<sup>46</sup>, "el chavismo no es una categoría precisa, es sólo una expresión que engloba un vasto panorama de confluencias". De esta manera, logró agregar diferentes grupos con aspiraciones de distinta naturaleza alrededor de su proyecto político. La perspectiva multicasista de aquellos que le endosaron su respaldo, se vio reforzada por la desilusión de las masas frente al desempeño de los partidos durante la era democrática. En otras palabras, Chávez logró capitalizar el descontento de la población con la dirigencia tradicional independientemente de la extracción social a la que se refiera, aunque su activo electoral se concentró en las capas más golpeadas por la crisis económica.

En cuanto al componente ideológico, Chávez aglutinó el respaldo de dos grandes sectores fundamentalmente. El primero está compuesto, en esencia, por un sector grande de la sociedad

<sup>45</sup> 1) un patrón de liderazgo político personalista y paternalista, aunque no necesariamente carismático 2) una coalición política multicasista y heterogénea concentrada en los sectores sociales subalternos 3) un proceso de movilización política de arriba hacia abajo que sobrepasa formas institucionalizadas de intermediación o las subordina a vínculos más directos entre el líder y las masas 4) una ideología arriofa o ecléctica, caracterizada por un discurso que exalta sectores subalternos o es antiliberista y/o antiestablecimiento 5) un proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas para crear los fundamentos materiales para el apoyo de los sectores populares. Op. Cit., p. 65.

<sup>46</sup> Alberto Arvelo, *El dilema del chavismo, una incógnita en el poder*, Caracas, El Cerauro Ediciones, 1998, p. 32.

que decidió deslindarse de la intermediación de AD y COPEI pero que condicionaba su apoyo al compromiso del candidato con el respeto de la institucionalidad y de las reglas de juego del sistema democrático. El segundo grupo, está definido por aquellos convencidos del militarismo a ultranza y que cuenta como base con los integrantes del MBR-200, de los cuales pocos permanecen incorporados a las Fuerzas Armadas, y que tienen un compromiso casi inexistente con la democracia.

No se puede subestimar, sin embargo, la importancia que tuvo la recurrente alusión a Bolívar en sus discursos. Sin constituir una ideología como tal, el bolivarianismo está arraigado de manera profunda en las bases de la identidad nacional del pueblo venezolano. Es un elemento unificador al cual Chávez recurrió sistemáticamente durante la campaña y que utilizó discrecionalmente, mostrando las virtudes morales y los mensajes nacionalistas a los que el Libertador hizo referencia, pero ocultando la naturaleza centralista y dictatorial de las ideas de Bolívar.

El carácter personajista del fenómeno político del comandante, está en la esencia de la relación del líder con el pueblo. La gente cree en Chávez no por ser la cabeza visible del Polo Patriótico<sup>47</sup> o del Movimiento V República, sino por la confianza que él mismo les inspira, por el mensaje que les transmite. En tal sentido, es pertinente resaltar la flexibilidad del discurso político del candidato durante la campaña. Resultaba difícil leer o seguir el contenido real de sus palabras. "El nuevo líder se hizo maestro en el manejo del ardid de comunicación, predilecto de los políticos civiles, que consiste en 'graduar' el mensaje y modificarlo, de acuerdo con las ganas e intereses del auditorio"<sup>48</sup>. De esta manera, le decía a cada sector lo que quería escuchar.

Desde que apareció en la arena política nacional fue consistente en su enfrentamiento abierto y radical contra el establecimiento político partidista y las consecuencias del desbordamiento de sus funciones en todas las esferas que se tradujo en corrupción, ingobernabilidad y crisis. Fue categórico en señalar a AD y COPEI como directos y únicos responsables de la situación. El enfrentamiento resultó funcional para sus intereses electorales. Sin embargo, las estructuras institucionales de los partidos permiten la organización política necesaria para ser elegido, pero también para gobernar. Es decir, desafiar a los partidos puede resultar rentable electoralmente pero limita la gobernabilidad una vez en el poder a menos que se cuente con una organización alternativa. El comandante hizo claro desde su campaña la centralidad que las Fuerzas Armadas, o algunos sectores de ellas, tendrían dentro de su proyecto político<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> El Polo Patriótico es el movimiento electoral que aglutinó a los grupos políticos que respaldaron a Chávez entre los que se encuentran el Movimiento V República, Movimiento Al Socialismo, Partido Popular de los Trabajadores, Partido Comunista Venezolano, IPCN, GE, MEP, SI y AA.

<sup>48</sup> Alberto Arvelo, Op. Cit., p. 19.

<sup>49</sup> En tal sentido resulta ilustradora la siguiente reflexión: "Se hizo, pues, de las organizaciones militares o paramilitares entidades político-partidistas sin que nadie nadie hiciera un esfuerzo por impedirlo [...] Ni el Comandante en Jefe de las



Esto se ha comprobado durante los primeros meses del gobierno del Presidente Chávez con el Plan Bolívar 2000 y la ubicación de parte de la oficialidad en cargos claves de la administración tanto nacional como descentralizada.

La victoria de Chávez el 6 de diciembre de 1998 fue contundente (Cuadro 5). Llegó a la presidencia de la República con una promesa de cambio. Con el proceso constituyente en marcha y con más de cuatro años de gobierno por delante cabe preguntarse hacia dónde se orientará ese cambio. Lo que se puede plantear hasta el momento, es que Chávez ganó las elecciones no por proponer cambios sustanciales en la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la sociedad, sino por aprovechar el vacío dejado por la crisis de la partidocracia y por la reivindicación de algunos elementos del sistema populista.

CUADRO 5 RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DICIEMBRE 1998		
Candidato	Votación	Porcentaje
<b>CHAVEZ</b>	<b>3.673.685</b>	<b>56.20</b>
- MVR	2.625.839	40.17
- MAS	588.643	9.00
- PPT	142.859	2.19
- PCV	81.979	1.25
- IPCN	67.479	1.03
- GE	56.504	0.86
- MEP	54.797	0.84
- SI	36.940	0.57
- AA	18.645	0.29
<b>SALAS RÖMER</b>	<b>2.613.161</b>	<b>39.97</b>
- PRVZL	1.879.457	28.75
- AD	591.362	9.05
- COPEI	140.792	2.15
- PQAC	1.550	0.02
<b>OTROS</b>	<b>244.878</b>	<b>3.73</b>

<http://elecciones.eud.com/1998/12/conclusion/resultados/99.htm>

Fuerzas Armadas Nacionales ni el Ministro de la Defensa han dicho ni hecho nada para impedir el irrespeto legal y el neomaquiavelismo táctico que supone que Chávez habla del Ejército como de su partido. Su campaña la dirige fundamentalmente la logia militar golpista que preparó el 4F92 y que sigue conspirando impunemente en los cuarteles". J. Rodríguez Iturbe. *El Weimar criollo, responsabilidad colectiva ante las elecciones de 1998*, Caracas, s. e., 1998, p. 9.

### III. CONCLUSIONES

El orden político heredado del Pacto de Punto Fijo colapsó frente a los desafíos planteados por las transformaciones sociales, políticas y económicas que han sucedido en Venezuela durante los últimos 20 años. En la actualidad, se encuentra en una etapa de recomposición, por lo menos en el plano de los actores que ejercen poder en el sistema. Como respuesta a la crisis por la que están atravesando los tradicionales, es decir los partidos políticos, el vacío ha sido aprovechado por nuevos actores y mecanismos de representación. En particular, sobresale el éxito de la propuesta liderada por Hugo Chávez no sólo en el contexto de la contienda presidencial sino, más recientemente, en el marco de las elecciones para la Asamblea Constituyente (Cuadro 6). El Presidente de los venezolanos ha sabido interpretar y canalizar la frustración popular con los partidos políticos, instrumenta y profundiza un esquema populista de relación personal y carismática con los ciudadanos, que se traduce en la Constitución que se aprobó a junio de 1999.

El cambio en el sistema político está en curso. La dificultad se presenta en determinar la orientación del mismo debido a que está justamente en manos de una sola figura, el presidente o sus fichas en la Constituyente, más que en la participación de diferentes actores representativos de la sociedad venezolana. Aún más, es temprano para establecer si el tan anunciado cambio que el presidente predica se refiere realmente a una reorganización del tipo de relación entre la sociedad y el Estado venezolano, o simplemente a un cambio en los actores centrales del régimen, remplazando la hegemonía de los partidos por aquella del Polo Patriótico, con el mismo como eje fundamental.

Lo que se puede apreciar hasta el momento, es un proceso con un alto grado de legitimidad popular, sin que necesariamente sea democrático. En otras palabras, los resultados electorales han favorecido la propuesta encarnada o asociada con la figura de Chávez pero han implicado la exclusión de ofertas que de alguna forma estén relacionadas con el antiguo orden político. La situación ha sido favorecida por el proselitismo que el presidente ha realizado desde su posición y reforzada por la falta de respuesta de los partidos tradicionales, los cuales en lugar de entrar en un proceso de reorganización interna, parecen estar sumidos en el más profundo letargo. A pesar de la progresiva pérdida de credibilidad de los partidos que se viene evidenciando durante los últimos años, ellos han permanecido pasivos frente a las exigencias de modernización y reinstitucionalización que la sociedad venezolana espera. Esta debilidad ha sido hábilmente capitalizada por Chávez, quien ha situado la recomposición del orden político en el centro del reordenamiento social y económico que según él persigue.

Entre tanto, las reformas estructurales requeridas en el ámbito económico han sido postergadas. Lo anterior indica que el estilo de gobierno del presidente supeceita lo necesario a la viabilidad de su proyecto político. Ello ha tenido implicaciones importantes tanto el plano interno, como en el internacional. En otras palabras, el Presidente Chávez ha orientado todas sus acciones



en crear los consensos necesarios para adelantar su propuesta política. En lo que va corrido de su mandato ha recurrido a "enemigos" que fortalezcan la base de su apoyo popular a través de una estrategia de polarización. Si bien el enfrentamiento con el establecimiento partidista y el sistema de relaciones heredadas de Punto Fijo han sido los ejes de su estrategia interna, no se puede descartar hacia el futuro una agudización de su posición frente a temas externos que le proporcionen réditos en términos de popularidad interna. En tal sentido, la compleja naturaleza de las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela ofrecen un potencial considerable de confrontación que puede ser funcional para Chávez al exacerbar sentimientos nacionalistas en Venezuela y constituir una fuente de cohesión interna.

Finalmente, los recientes desarrollos políticos en Venezuela merecen ser analizados y seguidos con detenimiento en Colombia. Primero, porque la evolución del régimen político del vecino país, que tiene importantes coincidencias con el colombiano, puede proporcionar indicios sobre el eventual curso de las dinámicas políticas de los actores del establecimiento. Aunque es poco probable la emergencia de un líder con las características populistas de Chávez en Colombia, ya ha quedado demostrado el alcance del discurso anti-establishment en nuestro país. El llamado es a la modernización y reforma de los partidos políticos tradicionales.

Segundo, porque las relaciones bilaterales están entrando en una etapa de tensión en los frentes político y comercial. La aparente cercanía del Presidente Chávez con los movimientos insurgentes colombianos, en el marco de los esfuerzos de negociación adelantados por el Presidente Andrés Pastrana, incorpora un nuevo elemento que a la luz de los acontecimientos recientes se presenta como un eje de tensión en las relaciones Bogotá-Caracas.

CUADRO 4  
RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA  
NACIONAL CONSTITUYENTE

CANDIDATO	VOTACION	PORCENTAJE
Alfredo Peña	2.593.474	5,8
Marisabel de Chávez	2.223.068	4,97
Hernán Escarrá	2.017.843	4,51
Aristóbulo Ixtúriz	1.905.070	4,26
Luis Migallena	1.895.087	4,23
Tarek Williams Scab	1.586.048	3,55
Angela Zago	1.500.492	3,35
Leopoldo Puchi	1.446.532	3,23
Edmundo Chirinos	1.395.621	3,13
Claudio Fermín*	1.378.961	3,08



Ricardo Combellas	1.305.523	2,94
Guillermo García Ponce	1.311.079	2,93
Pablo Medina	1.268.846	2,84
Luis Vallanilla	1.211.199	2,71
Enrique Herrera	1.189.292	2,66
Alan Brewer-Carias*	1.187.573	2,66
Manuel Quijada	1.180.250	2,64
Alberto Franceschi*	1.167.116	2,61
Jesús Rafael Suvarán	1.152.077	2,58
Reina Romero García	1.135.162	2,54
Eustaquio Contreras	1.083.536	2,42
Pedro Ortega Láz	1.012.475	2,26
Jorge Ovarría*	1.000.135	2,24
Vinicio Romero	979.961	2,18
Gerardo Blyde	884.643	1,98
Oswaldo Álvarez Paz*	846.591	1,88
Luis Carlos Serra Carmona	778.031	1,74
Román Duque Corredor	689.082	1,54
Vladimir Gessen	571.522	1,28
Carlos Raúl Hernández	558.715	1,25
Carlos Navarro	546.621	1,23
Asdrúbal Aguiar	452.530	1,01
Ramón Escovar Salom	451.035	1,01
Mercedes Pulido	378.694	0,85
Rafael Arreaza	301.134	0,67
Henrique Ochoa Antich	287.263	0,64
Maxim Ross*	229.567	0,51
Nicomedes Zúñiga	227.494	0,51
Fernando Blanco	190.507	0,43
Leonardo Moriel Ortega	189.664	0,43
Yackelin Banks	131.945	0,29
Antonio Urribarri	124.490	0,28
Carlos Escarra	121.434	0,27
Luis Magín Álvarez	117.164	0,26
Henry Jesús Chirino	116.693	0,26
Eustides Fuguet Borregale	113.238	0,25
Andrés Caldera Pietri*	110.523	0,25
Lucio Mouillio	100.627	0,23
Felipe Mujica	98.849	0,22
Ana Rómula Rosales	97.421	0,22



Marcos Pérez	93.169	0,21
Sisto Díaz Miranda	91.536	0,2
Nelson Castro Moreno	90.449	0,2
Nelson Párra Bravo	87.721	0,2
Gustavo Linares Benzo	83.800	0,19
Avelina Fangel Ramos	77.916	0,17
Barbara Rubio	69.106	0,15
José Antonio Gaavis	60.549	0,14
Juan Sosa Maury	53.627	0,12
Leonardo Pizani	52.843	0,12
Jesús Elorza	52.418	0,12
Luis Montes Menhardt	50.919	0,11
Néstor Luis Álvarez	50.479	0,11
Eduard López	48.568	0,11
Reinaldo Navas	47.234	0,11
Jesús Ramón Pérez Mata	44.546	0,1
Nelson Ojeda Valenzuela	41.649	0,09
Natan Zaidman	41.349	0,09
Enrique José Marín Mejías	39.980	0,09
Luis Betancourt Zurita	38.657	0,09
Carlos Aardueza	38.210	0,09
Wilmer Estupiñán	36.152	0,08
Vicente Martínez	35.896	0,08
Carlos Rúa Rúa	34.916	0,08
Carlos Novo	33.935	0,08
Raúl Chirinos Mestre	33.147	0,07
Luis Delgado Beilo	31.801	0,07
Carlos Hermoso	31.421	0,07
Américo Pérez	31.464	0,07
Luis Alfonso Codoy	30.457	0,07
Rizziero Civitillo	29.499	0,07
Ciro Arturo Valiente	29.673	0,06
Rafael Iribarren	26.889	0,06
José Moya	26.446	0,06
Pedro García Megna	23.978	0,05
Pablo De Curtis	23.554	0,05
Carlos Rodríguez Garanton	23.465	0,05
Leonardo Hernández Rivero	21.237	0,05
Oliver Belisario	19.300	0,04
José Oliver Carrero	18.439	0,04

Carlos Rivas Mendora	18.577	0,04
Olimpades Ferrer	18.536	0,04
Ponapeyo Torrealba	15.637	0,03

\* Principales a Chávez y al Partido Patriótico.

FUENTE: <http://www.cne.gov.ve>

## BIBLIOGRAFÍA

## Libros

Arvelo, Alberto. *El dilema del chavismo, una incógnita en el poder*, Caracas, Centauro Ediciones, 1998.

Daniels, Elías. *Militares y democracia*, Caracas, Centauro Ediciones, 1992.

Lijphart, Arend. *Democracias en las sociedades plurales: una investigación comparativa*, Buenos Aires, Grupo Editor Latincamericano, 1989.

Macmillanda, José. *Cinismo político y golpe de Estado*, Caracas, Italgráfica, abril de 1993.

Rodríguez Iturbe, J. *El Weimar criollo, responsabilidad colectiva ante las elecciones de 1998*, Caracas, s. e., 1998.

Rouquié, Alain. *El Estado Militar en América Latina*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1984.

Sorntag, Heinz y Thais Maignon. *Venezuela: 4F-1992*, Caracas, Edit. Nueva Sociedad, 1992.

Valerilla Lanz, Laureano. *Obras completas. Cesarismo democrático*, Caracas, Universidad Santa María, Centro de Investigaciones Históricas, 1983.

Zago, Angela. *La rebelión de los ángeles*, Caracas, WARP Ediciones, noviembre de 1998.

## Artículos

Agüero P. wonka, Felipe. "Militares y Democracia en Venezuela", *Revista Síntesis*, s. l., p. 304.

Arenas, Nelly. "El sistema político venezolano: principales ejes de discusión (1989-1994)", *Cuestiones Políticas*, N° 15, Maracaibo, 1995, pp. 51-65.



Canelón, Fidel y Franklin González. "El Modelo político puntofijista: desarrollo, agotamiento y perspectiva", *Revista venezolana de análisis de coyuntura*, Vol. IV, N° 1, Caracas, enero-junio 1998, pp. 11-42.

Flórez, Luis. "Desarrollo y política económica en economías minero exportadoras", *Venezuela: petróleo, acumulación y crisis*, Cap. 3, p. 80, n. e.

Gómez Calcaño, Luis. "¿Nuevos actores políticos? Más allá del antipartidismo", *Revista SIC*, N° 552, Caracas, marzo de 1993.

Gibson, Edward. "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, N° 49, s. e., abril 1997, pp. 339-370.

Korblith, Miriam. "Venezuela: crisis sociopolítica, nuevas reglas de juego y estabilidad de la democracia", p. 245.

Lynn Karl, Terry. "El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela", *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, N° 2, Barcelona, 1986.

Navarro, Juan Carlos. "Pactos políticos y estilos decisionales: tres teorías frente al pacto de Punto Fijo y al Pacto Social", *Politeia*, N° 12, Caracas, 1988, pp. 193-220.

Rey, Juan Carlos. "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación", *Revista de estudios políticos*, N° 74, Caracas, 1991, pp. 565 y 566.

Roberts, Kenneth. "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America The Peruvian Case", *World Politics*, N° 48, s. e., octubre de 1998, pp. 82-116.

Sosa, Arturo. "De esta a otra democracia", *Revista SIC*, N° 500, Caracas, diciembre de 1987, pp. 504-509.



## Las reconciliaciones truncadas del Cono Sur: lecciones para Colombia

Investigadora:

Laura Gil

Profesora de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.

La detención del General Pinochet por autoridades británicas en octubre de 1998, generó voces coincidentes entre los actores del conflicto colombiano. Políticos influyentes, oficiales de las Fuerzas Armadas, comandantes guerrilleros y jefes paramilitares expresaron temor de que un juicio fuera de Chile del antiguo jefe de Estado se convertiría en obstáculo a las soluciones negociadas de los conflictos armados y, por ende, al proceso de paz iniciado por la administración Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el mayor grupo rebelde del país. En consecuencia, el caso Pinochet trajo nuevamente a la luz pública una cuestión presente en el debate académico: ¿cómo forjar una reconciliación duradera de cara a una historia colmada de violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos y de masivas infracciones al derecho internacional humanitario?

Durante los últimos años, la comunidad universitaria colombiana ha concentrado sus esfuerzos en el estudio de los procesos de paz en países centroamericanos, principalmente El Salvador y Guatemala, cuyos conflictos comparten varias similitudes con el colombiano. Sin embargo, se ha pasado por alto la importancia de dirigir la mirada hacia el sur y, en particular a Chile, Argentina y Uruguay, cuyas experiencias de transición democrática también arrojan lecciones de especial interés para Colombia.

En el Cono Sur, la reconciliación se construyó a partir del reconocimiento oficial de la verdad y del perdón instrumentalizado en indultos y leyes de amnistía total. Es indudable que, en la medida que se avanza hacia la consolidación de la democracia, se ha obtenido una reconciliación parcial. No obstante, aunque en el pasado los indultos y las amnistías pueden haber sido aceptados como el precio del retorno a la institucionalidad, su creciente cuestionamiento comprueba que el perdón no se ha materializado, por lo cual las reconciliaciones permanecen inconclusas. El caso Pinochet, más que ningún otro, demuestra que el ansia de justicia conlleva a la búsqueda de recursos extraterritoriales que sirven para eludir los indultos



y las leyes de amnistía. De tal manera, éstos, al no ser sostenibles en el tiempo, exponen los procesos de reconciliación a las bondades pero también a los riesgos de la injerencia judicial internacional.

En consecuencia, los negociadores colombianos deben ser conscientes de las dificultades que pueden generar la amnistía total o los indultos masivos ya que, si bien pueden ser tolerados temporalmente como el costo de la paz, tarde o temprano serán cuestionados nacional e internacionalmente. De este modo, un proceso de reconciliación basado en un perdón impuesto provocaría su revisión por parte de la comunidad internacional. Es recomendable, entonces, explorar otras alternativas de justicia hacia el pasado y, en particular, algunos modelos de justicia ejemplarizante, como el utilizado en Sudáfrica o el que está siendo analizado actualmente para Camboya.

#### I. LAS RECONCILIACIONES TRUNCADAS

Las transiciones democráticas en el Cono Sur estuvieron caracterizadas por la impunidad en materia de derechos humanos. Era de esperarse que, con el pasar del tiempo, la resignación frente a la impunidad prevaleciera, aceptándose como el costo por pagar para que la reconciliación se consolidara. Sin embargo, después de dieciséis años de vida democrática en Argentina, catorce en Uruguay y nueve en Chile, el avance de los procesos de reconciliación parece haberse estancado. Empero, si bien las limitantes de la reconciliación se evidencian en mayor o menor medida en la evolución de las transiciones democráticas del Cono Sur, la crisis Pinochet reveló una fractura profunda en la sociedad chilena que distingue a este país como un caso particular.

##### A. La inconclusión de los procesos de reconciliación

El gran número de procesos abiertos en contra de los presuntos responsables, tanto en los países del Cono Sur como en el exterior, la indagación continua y perseverante sobre el destino de los desaparecidos por parte de los familiares y las organizaciones de derechos humanos, así como el impacto de las confesiones de militares retirados, ilustran la imposibilidad táctica de enterrar un pasado que regresa permanentemente. De esta manera, la persistencia en la búsqueda de justicia y la difícil asimilación de una verdad que va surgiendo lentamente reflejan la inconclusión de los procesos de reconciliación.

##### 1. El perdón que nunca llegó

El precedente Pinochet dio impulso a varios procesos que venían languideciendo en tribunales europeos y a muchos otros que acaban de ser iniciados por víctimas y familiares. Todos ellos

son el resultado de años de trabajo de las redes transnacionales de activistas de derechos humanos (transnational advocacy networks). Ante todo, debe mencionarse que el juez Garzón, quien solicitó la extradición del General Pinochet a España, también ha procesado a 192 argentinos. En noviembre de 1999, cursó autos de procesamiento y órdenes de captura contra 98 de ellos, la mayoría militares, entre los cuales figuran dos expresidentes, el General Jorge Videla y el General Leopoldo Galtieri. Así mismo, existen procesos contra militares del Cono Sur en nueve países europeos: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Suiza y Suecia. Tanto Suiza como Francia han solicitado la extradición de Augusto Pinochet y Bélgica ya ha expedido una orden internacional para su captura.

Es más, la avalancha de procesos en el viejo continente parece haber estimulado a los magistrados latinoamericanos. Recientemente, un juez paraguayo instauró una causa contra militares argentinos por la desaparición de paraguayos en Argentina y de argentinos en Paraguay y un juez argentino reabrió una querrela contra Pinochet.

A nivel interno, víctimas y familiares continúan buscando maneras de burlar las leyes de amnistía o, por lo menos, de establecer la verdad sobre los desaparecidos por vía judicial. Por eso, en Argentina, la Corte Suprema resolvió en octubre de 1998, un recurso de *habeas data* –consagrado en la reforma constitucional de 1994– y reconoció el “derecho a la verdad”, cuando acogió el derecho de un familiar a conocer el destino final de un desaparecido. Este fallo unánime permitiría a los tribunales abordar los casi 20.000 casos de desapariciones no documentados por la Comisión Nacional sobre personas desaparecidas. Las cortes ya están desbordadas; el número de casos es tal que los abogados de derechos humanos han solicitado que las investigaciones se hagan por centro clandestino de detención y no individuo por individuo.

Mención aparte merecen las abuelas de Plaza de Mayo, quienes continúan indagando el destino de sus nietos. Se estima que alrededor de 500 bebés nacieron en centros clandestinos de detención y fueron dados en adopción a familias de militares; no más de 65 de ellos han sido recuperados por sus familias biológicas. Como el secuestro de menores no está contemplado en las leyes adoptadas en Argentina para prevenir la acción penal contra los militares, las abuelas presentaron una denuncia en 1996. Dos años después, la Cámara Federal de Buenos Aires decidió que la sustracción de menores constituyó, durante la dictadura, un crimen contra la humanidad que, por lo tanto, no prescribe. Este fallo permitió que el General Jorge Videla y el Almirante Emilio Massera fueran detenidos por la “apropiación ilegal y sistemática de menores”. Durante el proceso se presentaron documentos como el titulado “Instrucciones

<sup>1</sup> Para conocer la contribución de las redes transnacionales de activistas a la promoción y defensa de los derechos humanos, consultar Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*, Cornell University Press, 1993.



sobre procedimientos a seguir con menores de edad hijos de dirigentes políticos o gremiales cuando sus progenitores se encuentran detenidos o desaparecidos” del Ministerio del Interior, los cuales describen en detalle un aparato represivo ensañado en la destrucción de la estructura familiar de los enemigos políticos.

En cuanto a Chile, existen allí más de 40 querellas contra Pinochet. En un fallo histórico, la Corte Suprema de Chile decidió de manera unánime que la figura delictiva del secuestro debe ser aplicada en el caso de los detenidos desaparecidos. Esta tesis venía siendo sostenida por los defensores de derechos humanos ya que, al permanecer vivo el delito, no está cubierto por la ley de amnistía. El dictamen permitió la detención de cinco exaltos oficiales del ejército por la conocida “caravana de la muerte”, una comitiva militar que recurrió en octubre de 1973 varias ciudades del país para revisar los juicios contra los presos políticos y que culminó con las ejecuciones de al menos 72 de ellos. Por lo tanto, este hecho se constituyó en un precedente fundamental que fractura el ciclo de impunidad en Chile.

## 2. La verdad a cuentagotas

Los procesos mencionados son minuciosamente reportados por la prensa y por lo tanto, son parte del diario vivir de los sureños. Sin embargo, el fantasma de la represión es ya, hace tiempo, parte de la cotidianidad. En los tres países estudiados, existieron comisiones de la verdad que hicieron públicas sus conclusiones durante los mandatos de los primeros gobiernos democráticos. Si bien la extensión del reconocimiento oficial varió de país en país, todas ellas dieron un paso hacia la admisión de un pasado desbordado de hechos atroces. En Argentina, la comisión documentó los casos de 8.960 personas desaparecidas e identificó aproximadamente 343 centros clandestinos de detención. En Chile, la Comisión Nacional para la Verdad y la Reconciliación presentó un reporte de 1.800 páginas donde detalló 2.920 casos de asesinatos políticos y desapariciones. Sólo en Uruguay se limitó la búsqueda de la verdad de manera significativa; la comisión parlamentaria creada para ello estaba autorizada a investigar únicamente las desapariciones, una práctica que no fue extensamente utilizada.

Años después de las publicaciones de los informes de la verdad, con los cuales la elite política creyó cerrar el debate sobre la justicia hacia el pasado, surgieron las confesiones de militares retirados. Miembros de las Fuerzas Armadas uruguayas hicieron públicas en febrero y mayo de 1996 comunicaciones en las que reconocían su responsabilidad por violaciones a los derechos humanos. Esto llevó al Capitán de Navío Jorge Tróccoli a publicar un libro donde describió la participación de militares en asesinatos políticos y desapariciones forzadas en Uruguay.

La revelación más impactante para las sociedades de toda la región tuvo lugar en 1995, cuando Adolfo Scilingo, un oficial de marina argentino, se acercó a un conocido periodista para ofrecerle la verdad sobre su paso por la Escuela de Marina, utilizada durante la dictadura como centro clandestino de detención. Durante varios meses de entrevista, Scilingo confirmó

los rumores hasta el momento desmentidos por las Fuerzas Armadas argentinas: el lanzamiento al aire, en pleno sobrevuelo del Río de la Plata, de presos políticos previamente drogados. Se estima que alrededor de 4.400 individuos podrían haber sido asesinados de esta manera durante los “vuelos de la muerte”. Scilingo implicó a aproximadamente 1.500 miembros de las Fuerzas Armadas y, al ser el primero en romper el pacto de silencio, abrió el espacio para que otros oficiales también expusieran sus actos.

Para Leigh Payne, quien se dedicó a estudiar el impacto de las confesiones en la sociedad argentina, éstas cumplen un papel crucial en el proceso de reconciliación porque producen una “justicia simbólica”. “Trasladan el estigma de la violencia de la víctima al perpetrador. Proporcionan un reconocimiento público de las experiencias de las víctimas. Sirven como límites a la cultura de la impunidad y a la inocencia artificial de los oficiales militares”<sup>2</sup>. Sin embargo, si esta académica norteamericana tiene razón, muchas confesiones más serán necesarias para avanzar la reconciliación. El testimonio de Scilingo, más que calmar el ansia de verdad y justicia, la ha intensificado, trayendo nuevamente al centro del debate político la cuestión de las amnistías y los indultos.

Así mismo, la reciente apertura de archivos sirve para alimentar la controversia y los procesos en Europa y en el Cono Sur. En julio de 1999, fueron puestos a disposición del público 5.800 documentos norteamericanos reservados sobre la dictadura chilena, muchos de los cuales ya fueron enviados al juez Garzón y a los tribunales argentinos. Entre ellos figura información sobre el “Plan Cóndor”, un proyecto chileno mediante el cual los servicios de inteligencia militar de este país y Argentina, Paraguay, Uruguay, Brasil, Bolivia y Ecuador colaboraron en la represión de los disidentes. Antiguos agentes de la Dirección de Inteligencia chilena (DINA), hoy detenidos en Argentina, también han puesto a disposición de las autoridades documentos en los cuales se describen planes para trasladar a detenidos de Chile a Argentina y hacerlos pasar como asesinados por los grupos revolucionarios de este país. En Paraguay, los “archivos del terror”, cinco toneladas de expedientes acumulados durante la dictadura de Stroessner, proporcionan valiosa documentación sobre los sucesos ocurridos en los países vecinos y comienzan a ser utilizados en numerosas causas, incluida la del juez Garzón.

En los últimos años, los jueces argentinos han ordenado varios allanamientos a sedes del ejército en busca de la lista completa de desaparecidos la cual, sostienen los militares, nunca existió. En una ocasión, se encontró un morboso Museo de la Subversión, subterráneo, donde eran expuestas pertenencias de los presos políticos. En Uruguay, sin embargo, los cuarteles militares permanecen impenetrables; los jueces repetidamente han rechazado solicitudes de familiares para permitir la entrada de investigadores y de antropólogos forenses.

<sup>2</sup> Leigh Payne, “Confessions of torturers: preliminary reflections on cases from Argentina” Trabajo presentado en el seminario “International justice and democratic transitions”, 3-4 junio 1999, Madison, Wisconsin, organizado por Carnegie Council on Ethics and International Affairs.



Los hechos descritos aseguran la permanencia de la historia represiva en la vida política de los tres países. Esto conlleva a que las fuerzas políticas se enfrenten en torno a la formulación de estrategias de memoria, o bien, de olvido. Por eso, cuando en 1996, el Presidente Menem ordenó que la Escuela de Marina, símbolo de la dictadura, fuera demolida y, en su lugar, se levantara un monumento a la reconciliación nacional, víctimas y familiares se apresuraron a acudir ante un juez para que declarara a la institución patrimonio histórico. Un amplio abanico de organizaciones no-gubernamentales lucha contra el olvido mediante la organización de eventos, la construcción de monumentos, la filmación de documentales y la publicación de testimonios e informes. De esta manera se crea un puente inter-generacional que acerca a los jóvenes a la realidad del pasado.

Los actos colectivos para imponer la memoria sobre el olvido son frecuentes. En Argentina, tienen lugar los conocidos "escraches", eventos en los cuales una multitud sorpresivamente confronta a notorios represores en lugares públicos para denunciar sus crímenes. Más que instrumentos de "justicia popular", son mecanismos para garantizar el recuerdo de las comunidades y evitar que los represores se refugien en el olvido. Así mismo, las organizaciones uruguayas que solicitan la apertura de investigaciones para conocer el destino final de los desaparecidos logran convocar a manifestaciones a miles de personas anualmente. En Santiago, en cada aniversario del golpe militar, miles de chilenos se congregan frente al Palacio de La Moneda.

En conclusión, debe reconocerse que los movimientos nacionales contra la impunidad y el olvido no son marginales sino que, fortalecidos por el caso Pinochet, exigen tanto en el plano político como en el jurídico un replanteamiento de los pactos contraídos durante las transiciones. Por eso, la reconciliación definitiva está lejos. Así lo reconoció el General Martín Balza, jefe del Estado Mayor del Ejército argentino, en una histórica declaración a la nación: "Somos realistas, y a pesar de los esfuerzos realizados por la dirigencia política argentina creemos que aún no ha llegado el momento ansiado de la reconciliación. Lavar la sangre del hijo, del padre, del esposo, de la madre, del amigo, es un duro ejercicio de lágrimas, de desconsuelo, de vivir con la mirada vacía, de preguntarse por qué... por qué a mí... y así volver a empezar cada día. Quienes en este trance doloroso perdieron a los suyos, en cualquier posición y bajo cualquier circunstancia, necesitarán generaciones para aliviar la pérdida, para encontrarle sentido a la reconciliación sincera"<sup>3</sup>.

## B. Las particularidades del caso chileno

Ni en Argentina ni en Uruguay se percibe una fragmentación de la sociedad como la que existe hoy en Chile. Dos razones principales explican la radicalización de las posiciones en

<sup>3</sup> Texto del mensaje leído el martes 25 de abril de 1996 por el General Martín Balza, jefe del Estado Mayor del Ejército argentino, en el programa bonaerense de televisión "Tiempo Nuevo".

relación con los abusos del pasado. En primer término, mientras que en Argentina y Uruguay fueron los gobiernos democráticos los que renunciaron a juzgar a los militares, la ley de amnistía chilena fue promulgada durante la dictadura. Este hecho, que reduce aún más su legitimidad, será tratado posteriormente. En segundo lugar, la mitología creada alrededor de dos personajes de la experiencia chilena, Salvador Allende y Augusto Pinochet, moldea la opinión pública nacional e internacional y dificulta, en no poca medida, la reconciliación.

## 1. La fragmentación de la sociedad chilena

En marzo de 1998, la investidura de Augusto Pinochet como senador vitalicio constituyó un preludio de lo que vendría. La conmoción política que causó el ingreso del general al claustro democrático puso de manifiesto la fragmentación de la sociedad chilena. Durante las sesiones, y entre las vituperaciones que recibía, el militar se veía débil y distraído en traje civil, con pocas ganas de ejercer su mandato legislativo. Debía pedir la palabra al presidente del Senado, el demócrata cristiano Andrés Zaldívar, a quien había mandado al exilio años antes, pero no tenía opción. Sólo la inmunidad garantizada por la curul, a la cual tenía derecho constitucionalmente por su condición de expresidente, lo protegería de los juicios entablados en Chile. A pesar de que las cortes chilenas habían reafirmado la legalidad de la ley de amnistía, las últimas querellas iniciadas habían avanzado lo suficiente como para que los pinochetistas temieran un cambio de doctrina jurídica.

Siete meses después, mientras las organizaciones de derechos humanos, las víctimas y sus familiares festejaban la captura del militar, las Fuerzas Armadas condenaban la injerencia europea en los asuntos internos de Chile. A poco tiempo del arresto, los comandantes de las Fuerzas Armadas solicitaron una reunión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad en la cual, según se rumoraba, solicitarían la salida de los socialistas del gobierno. Conocidos miembros del Partido Socialista denunciaron la intervención de los militares en asuntos políticos al tiempo que algunos oficiales, como el general retirado Guillermo Garín, antiguo subcomandante del ejército, enigmáticamente declaraban que "cualquier cosa podría pasar". Igualmente, la Fundación Augusto Pinochet alertaba que "el transcurso del tiempo sin una solución oportuna y eficaz puede incubar un conflicto de proporciones imprevisibles"<sup>4</sup>. En señal de protesta, el alcalde de la comuna de Providencia ordenó que no se recogiera la basura de las embajadas de España y Reino Unido.

La detención del general colocó a la coalición gubernamental chilena en un aprieto. El Presidente Frei se apresuró en advertir que la situación podría poner en jaque a la democracia; afirmó, además, que Augusto Pinochet gozaba de inmunidad diplomática y defendió el principio de la territorialidad del derecho penal. Voceros de los partidos de derecha y centro-

<sup>4</sup> "Los pinochetistas bajan los decibeles en Chile", *Página 12*, Buenos Aires, 27 de octubre de 1998.



derecha respaldaron al gobierno. Joaquín Lavín, candidato presidencial por la Unión Democrática Independiente, llamó a la calma. De igual forma, Gabriel Valdés, senador demócrata cristiano, conocida figura de oposición a Pinochet, censuró la manipulación de la justicia internacional, “estamos frente a una internacional de los jueces que va acotando a los partidos políticos, que va acotando a los gobiernos y que a veces los va acosando, y que –en definitiva– no está actuando en nombre sólo de la justicia sino de un poder político”<sup>5</sup>.

Sin embargo, el Partido Socialista se dividió. A pesar de que Ricardo Lagos, candidato socialista a la presidencia, sostuvo que sólo Chile puede juzgar a Pinochet, varios diputados socialistas viajaron a Londres para expresar su apoyo a la extradición. Entre ellos se encontraba Juan Pablo Letelier, hijo del antiguo Ministro de Relaciones Exteriores y de Defensa, asesinado en Washington en septiembre de 1976 por personal vinculado a la inteligencia militar chilena. La polarización se acentuó aún más, cuando Letelier y la congresista Isabel Allende denunciaron que habían recibido amenazas de muerte.

Conscientes de los riesgos que la extradición de Pinochet podría representar para sus propias Fuerzas Armadas, los presidentes de Argentina y Uruguay, Carlos Menem y Julio María Sanguinetti, continuaban manifestando su apoyo al gobierno chileno. En solidaridad con Chile, el Presidente Menem no asistió a la Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado efectuada en noviembre de 1999 en La Habana. No obstante, un año atrás, el Presidente Fernando Cardoso de Brasil ya se había negado a emprender “cualquier acción que pudiera ayudar al dictador”.

El Parlamento Europeo se pronunció a favor de la extradición en tanto que la Sra. Thatcher lo hizo en contra. En una carta dirigida al London Times, expresó su agradecimiento por el apoyo de Chile durante la guerra de las Malvinas y su admiración por las reformas económicas emprendidas por el general. En cuanto a España, el asunto también logró dividir a los socialistas de este país. Felipe González, exsecretario general del Partido Socialista, declaró en Santiago que la situación de Pinochet no es razonable ni es resultado de consideraciones puramente jurídicas, afirmaciones de las cuales la actual dirigencia se distanció rápidamente.

Mientras tanto, el Presidente Aznar ha logrado mantenerse al margen de la controversia. En una carta al Senado chileno de julio de 1999, el canciller Abel Matutes reiteró que el gobierno español “no ha tenido ni tiene margen de maniobra política” para resolver el caso Pinochet. No obstante, Juan Gabriel Valdés, actual ministro de relaciones exteriores de Chile, lanzó dardos a los países europeos, “no han sido generosos con nuestras dificultades políticas... Algunos países europeos que han vivido transiciones muy complejas no tienen el derecho a dar lecciones a América Latina, por lo menos no mientras necesitamos acatar nuestras propias

<sup>5</sup> “Sanguinetti: los jueces no tienen facultades extraterritoriales”, *El País*, Montevideo, noviembre 26 de 1998.

transiciones”<sup>6</sup>. De tal forma, el *dosier* Pinochet se convirtió en fuente de polémica no sólo en Chile sino también en los demás países implicados.

## 2. Los mitos de Allende y Pinochet

El 11 de septiembre de 1973, el General Pinochet lideró un golpe de Estado contra el marxista Salvador Allende, quien había ganado la presidencia en 1970 con aproximadamente 30 por ciento de los votos. De esta manera, las ambiciones del gobierno socialista elegido por voto popular terminaron en el bombardeo de La Moneda, el palacio presidencial, donde murió el Presidente Allende.

En el imaginario colectivo internacional, el gobierno de Allende representó la transición pacífica al socialismo frustrada por el avance de la Guerra Fría. Por eso, la izquierda europea y el Movimiento de los No Alineados, al cual Chile había recientemente ingresado, condenaron vigorosamente al dictador. Así mismo, el fin de Allende encarna, inclusive hoy en día, el símbolo de la injerencia de Estados Unidos en los asuntos internos latinoamericanos.

A partir de 1975, comenzó a surgir información confiable que vinculaba a Washington con el golpe militar. Informes del Senado norteamericano y reportes de investigaciones emprendidas por el Departamento de Justicia, revelaron que la CIA tenía operaciones encubiertas en Chile para evitar la elección de Allende. Durante la administración socialista, esta organización buscó debilitar la capacidad de gobierno del presidente. Igualmente, el golpe fue planeado con su beneplácito –quizá su cooperación–. Los documentos puestos a disposición del público parecen indicar que el involucramiento norteamericano fue todavía más profundo –la aquiescencia podría haber sido enviada directamente desde la Casa Blanca–<sup>7</sup>.

En cuanto a Pinochet, su anticomunismo permitió la ejecución de un proyecto de ultraliberalismo económico, debido a que la represión desmedada acabó con los grupos que se hubiesen podido oponer al retorno del capitalismo. Se creó entonces una alianza de militares temerosos de una izquierda recastrante, empresarios dispuestos a silenciar la capa popular que había

<sup>6</sup> “Chile derides Spain on Pinochet”, *Associated Press*, agosto 10 de 1999.

<sup>7</sup> Las acciones emprendidas por Estados Unidos en Chile durante los años setentas, también representan para el público norteamericano un desafío en la búsqueda de la verdad y la justicia. El alcance de la colaboración entre la CIA y las fuerzas armadas chilenas permanece confuso. La información revelada hace pocos meses no ha sido estudiada completamente, pero las primeras valoraciones apuntan a que la relación fue aún más cercana de lo que se suponía. Por ejemplo, un alarmante documento del Departamento de Estado indica que “la inteligencia norteamericana podría haber desempeñado un papel en la muerte de Charlie Horman”, el periodista estadounidense cuya historia inspiró la famosa película del director Costa-Gavras: “Missing”. “Still hidden: a full record of what the US did in Chile”, por Peter Kornbluh, *Washington Post*, octubre 24 de 1999. Igualmente, un cable de la misma agencia informa que, pocos días después del golpe militar, el gobierno de Augusto Pinochet solicitó la ayuda norteamericana para administrar centros de detención, pero no se sabe aún si ésta fue concedida. Jonathan Franklin, “US releases Pinochet documents” *Boston Globe*, julio 1° de 1999.



despertado con Allende y una elite tecnócrata liderada por los Chicago Boys –quienes abogaban por una política monetarista–.

Independientemente de la realidad de los indicadores económicos, Pinochet continúa siendo asociado con un proyecto macroeconómico exitoso. En algunos círculos, la permanente apología de la dictadura no es más que una expresión de gratitud por el supuesto milagro económico chileno. Además, y en contraste con los casos de Argentina y Uruguay, la liberalización política tuvo lugar en un contexto de boom económico. En 1988, por ejemplo, el crecimiento del PIB fue de 7.3% y, en 1989, de 10%. Así se explican las palabras del Presidente Menem cuando, después de la condecoración del General Pinochet por el primer presidente de la transición, dijo “si los militares argentinos hubiesen dejado el país como Pinochet se lo dejó a Patricio Alwyin, yo también los hubiese condecorado”.

Debido al aparente triunfo de su política económica, Pinochet conservó la lealtad de las elites financieras y exportadoras hasta los últimos días. Así mismo, la concentración de poder en su persona le permitió mantener el control de las fuerzas armadas. Por eso, la transición se dictó en sus propios términos. Los partidos políticos debieron aceptar el cronograma establecido por la Constitución de 1980, su permanencia como comandante en jefe y el nombramiento de senadores pinochetistas en el Congreso. Igualmente, los chilenos debieron convivir con su indolente falta de arrepentimiento. Hasta su arresto afirmó que las Fuerzas Armadas chilenas no veían razón alguna para pedir perdón por el cumplimiento de su deber patriótico.

Si bien, su retiro fue forzado por el resultado negativo que obtuvo su gobierno en el plebiscito de 1988, cabe anotar que aproximadamente 40% de los chilenos votaron por la permanencia del general en el poder. Actualmente, un 40% cree que no debe ser juzgado en España. Estas cifras sirven, por lo tanto, para explicar la fractura de la sociedad chilena en torno a la figura del General Pinochet.

## II. LAS LECCIONES DEL CONO SUR

La situación política de Colombia es, a ciencia cierta, diferente de las experiencias de transición democrática del Cono Sur. Para empezar, la democracia colombiana es la más longeva de América Latina. Además, ninguno de los tres países estudiados padeció un conflicto abierto de las proporciones del colombiano; al contrario, la represión militar en Argentina, Chile y Uruguay se prolongó varios años después de que la oposición armada fuera derrotada. Mientras que las dictaduras del Cono Sur constituyen ejemplos claros de terrorismo de Estado, en Colombia son múltiples los actores armados que cometen actos atroces.

Sin embargo, Colombia al igual que los países mencionados, deberá eventualmente confrontar un pasado doloroso. Por lo tanto, la necesidad de formular una estrategia de reconciliación

para el período post conflicto requiere una seria evaluación de los aciertos y desaciertos de los demás países con una historia de abusos masivos y sistemáticos contra la sociedad civil. En consecuencia, la región del Cono Sur es fuente de valiosas enseñanzas. En particular, su experiencia demuestra que la poca sostenibilidad de las amnistías y los indultos a lo largo del tiempo genera la intervención judicial por parte de la comunidad internacional.

### A. Amnistías e indultos: la prueba del tiempo

La limitada sostenibilidad de los indultos y las amnistías se manifiesta en la búsqueda persistente de maneras de evadirlos, tanto interna como internacionalmente. De tal modo, en el Cono Sur, estos instrumentos de perdón se convirtieron en el talón de Aquiles de las reconciliaciones. Se sugiere aquí que la imposición de las amnistías y los indultos en sociedades en transición así como la paulatina redistribución de poder político a nivel interno, debilitan su sostenibilidad.

#### 1. El perdón impuesto versus el perdón elegido

Los casos del Cono Sur confirman que el perdón no puede ser decretado sino que debe ser el fruto de un diálogo nacional. Si bien en Argentina y Chile las leyes de amnistía fueron adoptadas de espaldas a la sociedad civil, en Uruguay “la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado” fue objeto de un referéndum.

En Chile, el General Pinochet decretó una amnistía en 1978 “para todas las personas que cometieron [...] crímenes durante el período del Estado de Sitio, entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978”. Con excepción de algunos delitos comunes, tales como la violación sexual y el robo armado, la amnistía fue total. Si bien el decreto cubre los actos de la oposición, la mayoría de los abusos fueron cometidos por las Fuerzas Armadas; por eso, el decreto presidencial constituyó, además, una auto amnistía. Cabe anotar que, debido a las presiones de los Estados Unidos, el homicidio de Letelier fue el único acto específicamente excluido. De hecho el General Manuel Contreras, antiguo director de inteligencia militar, cumple actualmente una condena en Chile por este asesinato<sup>9</sup>.

En cuanto a Argentina, el caso es más complejo. A diferencia de Chile, donde el General Pinochet impuso las condiciones de su retiro, las Fuerzas Armadas argentinas abandonaron

<sup>9</sup> En 1997, Contreras solicitó a la Corte Suprema la revisión de su condena y, en una declaración de más de 300 folios, señaló a Augusto Pinochet como autor intelectual del homicidio del exministro. El Departamento de Justicia norteamericano expresó particular interés en estos documentos, los cuales ya han sido incorporados a la causa que instruye el juez Garzón en España. Abogados de esta agencia consideran la posibilidad de abrir en Estados Unidos un proceso contra Pinochet, Contreras y los demás implicados.



militares sino también de la acción de las ramas judicial y legislativa y de la capacidad de la sociedad civil para la toma de decisiones.

En Argentina, la autonomía del estamento jurídico del Estado y su repudio a las presiones militares impidieron que el presidente obtuviera la conclusión de los juicios, que él mismo había respaldado cuando éstos amenazaron la estabilidad de la democracia. Fue entonces cuando el poder ejecutivo debió acudir al Congreso, donde encontró una fuerte oposición a las leyes de amnistía, incluso por parte de su partido. Por eso la "ley de obediencia debida" sólo fue aprobada después de un intento de golpe militar y a un alto costo político para el presidente. De tal manera, el respeto del ejecutivo por las prerrogativas de los jueces y los legisladores impidió que Raúl Alfonsín mantuviera un control estricto sobre los alcances de su propia política de justicia hacia el pasado<sup>10</sup>.

En lo que concierne a Chile, el Presidente Aylwin no consiguió justicia, no sólo porque la institución de la presidencia era frágil en relación a los militares, sino también porque el Congreso y las cortes mantuvieron su servilismo hacia las antiguas autoridades militares. Las altas instancias de la justicia habían participado en la oposición a Salvador Allende y, en sus decisiones, justificaron de alguna manera el golpe de Estado.

En Uruguay, el retorno a la democracia fue el resultado de un proceso confidencial de diálogo entre Fuerzas Armadas y políticos<sup>11</sup>, provocado por el rechazo de la constitución propuesta por los militares en el plebiscito de 1980. Después de once años, el fin de la dictadura se acordó en agosto de 1984 en el "Pacto del Club Naval". Supuestamente, durante las conversaciones, las Fuerzas Armadas que negociaron desde una posición de fuerza, obtuvieron garantías de amnistía por parte de los partidos políticos. Por eso, en 1986, el Congreso aprobó con el respaldo de ambos partidos mayoritarios una ley de amnistía mediante la cual el Estado renunciaba a juzgar penalmente "a miembros de las Fuerzas Armadas y policiales por actos delincuenciales cometidos por razones políticas antes del 1° de marzo de 1985".

El artículo 4° de la ley de amnistía uruguaya requería que se indagara sobre las desapariciones forzadas y el secuestro de menores. El Presidente Sanguinetti nombró al General Hugo Medina,

<sup>10</sup> La deferencia del Presidente Alfonsín por la independencia de la Corte Suprema de Justicia sorprendió hasta a sus miembros. Joaquín Barja, juez, asagistado durante el período 1983-1989 y único opositor a la "ley de obediencia debida", expresó años después, "Eri comúnmente conocido que uno de los jueces se oponía definitivamente a la ley. Si el ejecutivo hubiese querido intervenir, lo lógico hubiese sido que hiciera algunos gestos hacia ese magistrado [...] Sin embargo, nunca nadie hizo ningún gesto hacia mí [...] A nivel personal, yo estaba en buenos términos con Alfonsín y su equipo, así que no hubiese sido ningún problema para él acercarse y decirme: 'Mire, esta cuestión es seria; estamos amenazados; los militares van a derribar el gobierno'. No hubiese sido para nada complicado". Cita en Christopher Larkin, "The judiciary and delegative democracy in Argentina", *Comparative Political Studies*, Vol. 31, julio 1998, p. 427.

<sup>11</sup> Con la excepción del Partido Blanco, se subscribieron a él las fuerzas políticas más importantes (el Partido Colorado, la Unión Cívica y algunos sectores del Frente Amplio). Los negociadores principales fueron el General Hugo Medina, comandante en jefe de las fuerzas armadas, y el futuro presidente, Julio María Sanguinetti, líder del Partido Colorado.

comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, como responsable de las investigaciones pero éstas nunca fueron adelantadas. En consecuencia, frente al silencio de los militares, los opositores de la amnistía se movilizaron para recoger las firmas necesarias para la organización de un referéndum. Según la Constitución de 1967, la ciudadanía puede exigir un referéndum sobre la derogación de una ley cuando el 25% del electorado lo solicita. La votación tuvo lugar en abril de 1989 y las fuerzas anti amnistía fueron derrotadas. El 56,65% de los participantes apoyó la ley mientras sus detractores obtuvieron el 43,34%.

De esta manera, la ausencia de justicia en Uruguay se debió, por un lado, a la debilidad del gobierno frente a las Fuerzas Armadas y, por otro, a la previa existencia de un instrumento que escapaba al control presidencial y que permitió la libre elección de los ciudadanos. Durante la campaña, tanto el gobierno como las víctimas, los familiares, las organizaciones de derechos humanos y la oposición política expusieron sus puntos de vista. Para el Presidente Sanguinetti, el referéndum constituyó "el último paso en la transición hacia la democracia"<sup>12</sup>; para Rodniger y Sznajder, le permitió a los uruguayos recomponer su imagen colectiva como sociedad democrática<sup>13</sup>.

En conclusión, es razonable argumentar que los mecanismos de adopción de las leyes de amnistía tienen un impacto sobre su sostenibilidad a lo largo del tiempo. De los tres países, en Uruguay es donde menos se cuestiona, jurídicamente o políticamente, a la ley de amnistía. No obstante, las víctimas y sus familiares continúan sosteniendo que sólo a ellos les corresponde perdonar y no a la sociedad en su totalidad. Sin embargo, es relevante señalar que de todos los procesos adelantados en Europa contra los dictadores del Cono Sur, sólo uno involucra a militares uruguayos. También cabe anotar que de los tres países sólo en Chile la ley de amnistía no fue adoptada por un Congreso democrático. Es poco sorprendente, entonces, que sea contra los militares chilenos que se presenta el mayor número de causas tanto dentro, como por fuera de este país.

## 2. La redistribución del poder político

Si bien los mecanismos de adopción de las leyes de amnistía son importantes para asegurar su efectividad, la sostenibilidad de todas ellas está atada, en mayor o menor medida a la redistribución del poder político a nivel interno.

En Argentina, Carlos Menem ofreció garantías a las Fuerzas Armadas durante sus dos gobiernos. En el último año, se manifestó repetidamente en contra de las extradiciones de

<sup>12</sup> José Covas, "Sanguinetti: 'El país está de cara a su futuro'", *El País*, Madrid, 19 de abril de 1989.

<sup>13</sup> Ver Luis Rodniger y Mario Sznajder, "The legacy of human rights violations and the collective identity of redemocratised Uruguay", *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, 1997.



militares argentinos a España y declinó cooperar con la investigación del juez Garzón, para lo cual firmó el decreto presidencial 111/98 que prohibió al Ministerio de Relaciones Exteriores proporcionar asistencia en la causa española. La derrota del Partido Justicialista en octubre de 1999 preocupó a los militares; en efecto, cuando era jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Fernando de la Rúa, el mandatario electo, afirmó que “los poderes judiciales de ambos países deben colaborar y respetarse”<sup>14</sup>. Recientemente, se ha alejado de sus primeras declaraciones y ha reafirmado el principio de territorialidad y de cosa juzgada. Sin embargo, diputados del Frepaso, una rama de la nueva alianza gubernamental de centroizquierda, presentaron en agosto un proyecto de ley para derogar el controvertido decreto. No está clara todavía la posición que asumirá el gobierno de De la Rúa, cuando el pedido español de extradición de casi 100 militares se oficialice.

También en Uruguay y Chile tuvieron lugar elecciones a fines de 1999. En la primera vuelta del comicio uruguayo, el oficialista Partido Colorado había sido derrotado por la coalición de izquierda conocida como Frente Amplio. Durante la campaña, esta fuerza política, la única que se opuso a la amnistía de 1986, prometió el inicio de las investigaciones exigidas por el artículo 4º de la ley pero nunca llevadas a cabo. Sus dirigentes no han cuestionado a la ley de amnistía en sí, pero esperan que las investigaciones culminen en procesos civiles. En cuanto a Chile, el caso Pinochet impulsó en las encuestas a Joaquín Lavín, el candidato de derecha. Mientras que él considera que el General Pinochet no debe ser sometido a juicio ni en Chile ni en ningún otro país, el candidato socialista elegido en segunda vuelta Lagos sostiene que el militar debe retornar para ser juzgado.

Así como las condiciones políticas cambian, también las cortes son sensibles a los contextos en los que operan. Como se ha dicho anteriormente, durante la dictadura, los tribunales chilenos se plegaron a la voluntad de las autoridades militares. Así lo reconoció Roberto Dávila, cuando asumió en 1998 la presidencia del máximo tribunal, “a la Corte Suprema no le quedaba, en ese momento, otro camino que esa posición. Si la Corte Suprema, conociendo a los ministros de ese entonces, hubieran (sic) adoptado otra forma de actuar, me atrevería a pensar que la Corte Suprema habría sido clausurada”<sup>15</sup>.

Con el retorno de la democracia, los magistrados nombrados por el gobierno dictatorial en el alto tribunal se mantuvieron leales a las antiguas autoridades militares. En consecuencia, la Corte Suprema reafirmó, por un lado, la legalidad de la ley de amnistía y por otro lado, rechazó la “doctrina Alwyin” mediante la cual los tribunales estaban obligados a investigar, a ubicar a las víctimas y sólo después a aplicar la amnistía<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> “Garzón se dispone a procesar por genocidio a un centenar de altos jefes militares argentinos”, *El País*, Madrid, 29 de octubre de 1999.

<sup>15</sup> Alejandra Matus, *El libro negro de la justicia chilena*, Edit. Planeta, 1999, p. 334.

<sup>16</sup> Los tribunales chilenos dejaron inactivas las causas de derechos humanos a sabiendas de que el procesamiento de militares implicaría un sobreesimiento de la Corte Suprema o su traslado a la justicia penal militar.

Sin embargo, la renovación de la Corte Suprema condujo a la incorporación de magistrados de diversas corrientes políticas y jurídicas. Patricio Alwyin, por ejemplo, completó siete designaciones durante su período. Los nuevos jueces influenciaron la tendencia de los fallos recientes, como el que declara al secuestro un delito permanente, y también el pensamiento de sus colegas con mayor antigüedad. A título ilustrativo, se puede citar el caso del magistrado Dávila, quien a pesar de haber sido acérrimo defensor de la ley de amnistía, en 1998 se pronunció públicamente en su contra.

Los activistas de derechos humanos recorren que los sucesos políticos afectan el accionar de las cortes. Por eso, en Argentina, uno de ellos afirmó, en referencia a los juicios sobre los secuestros de menores, “Si hubiésemos iniciado estos casos hace diez años, no hubiésemos encontrado a un solo juez que los aceptara [...] Pero, después de veinte años, el momento político ha llegado”<sup>17</sup>.

## B. La intervención judicial internacional

Mientras en los años ochentas se afirmaba que el ideal de justicia debía ser sacrificado en beneficio de la reconciliación, hoy en día la doctrina “no hay paz sin justicia” y, por lo tanto, “no hay reconciliación sin justicia”, se afianza como un pilar de las relaciones internacionales, sin que el vínculo entre justicia y reconciliación haya sido sometido a un riguroso análisis.

Si bien la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, condenó en 1991 a Uruguay y Argentina por su omisión de juzgar las violaciones a los derechos humanos, la comunidad internacional aceptó las prerrogativas de los gobiernos de transición. Tan sólo ocho años después es indiscutible que las leyes de amnistía son cada día menos toleradas.

A los tribunales para la antigua Yugoslavia y Rwanda, se agrega el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el cual eventualmente impedirá a los países ratificantes la adopción de amnistías. Así mismo, Estados Unidos ha presentado al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas un proyecto para la creación de un tribunal competente para juzgar los delitos internacionales cometidos por el gobierno de Saddam Hussein. Adicionalmente, David Scheffer, primer embajador norteamericano para crímenes de guerra, ha manifestado que su país miraría con buenos ojos la ampliación del mandato del tribunal ad-hoc para Rwanda de manera a que cubriera los crímenes contra la humanidad cometidos en toda la región de los Grandes Lagos. Después de casi 30 años, Camboya considera hoy la posibilidad de juzgar, con la cooperación de las Naciones Unidas, a los dirigentes de los Khmers Rouges, la guerrilla maoísta que obtuvo el poder en 1975, por el genocidio de 1,7 millones de habitantes.

<sup>17</sup> “Closing in”, *The Economist*, 6 de noviembre de 1999.



Es más, cuando la amnistía debe ser aceptada, sólo lo es temporalmente. Así lo expresó Madeleine Albright, Secretaria del Departamento de Estado norteamericano, en un reciente viaje a Sierra Leone; en relación con la amnistía contenida en el acuerdo de paz de julio de 1999, afirmó, "no es posible iniciar juicios ahora; ya se podrá en el futuro".

### 1. Las bondades

Debido a las realidades políticas de las transiciones, y a pesar de las atrocidades cometidas por los gobiernos militares, es explicable que la justicia total no fuera posible. Sin embargo, en el Cono Sur, no existió la más mínima justicia ejemplarizante, ni siquiera en Argentina puesto que allí los gerentes condenados fueron más tarde indultados. En consecuencia, los procesos en el exterior permiten subsanar el vacío de justicia, con todo lo que ello implica, el triunfo de las consideraciones morales sobre la *realpolitik*, el poder disuasivo de los procesos, la obtención de la verdad mediante vía judicial, la reafirmación de la historia de las víctimas, la recuperación de la memoria y la fuerza simbólica de la imagen que emana de las citaduelas en el banquillo de los acusados.

Así mismo, la actividad judicial en tribunales extranjeros tiene el potencial de estimular a los jueces nacionales. Para muchos en Chile, el fallo de la Corte Suprema divulgado en julio de 1999, que definió al secuestro como un crimen que permanece vivo, respondió en parte a la voluntad del tribunal de demostrar a la justicia española que el General Pinochet también puede ser juzgado en Chile. Por eso el juez Guzmán, quien tiene a su cargo las querellas contra el militar, ha declarado que Pinochet sería inmediatamente llamado a declarar después de su retorno.

La sentencia ha llevado al inicio de las primeras conversaciones entre militares y abogados de derechos humanos. Recientemente, altos oficiales se han mostrado dispuestos a suministrar información sobre el destino de los desaparecidos. El Partido Socialista y las organizaciones de derechos humanos se oponen a la mesa de diálogo; consideran que el cambio de actitud deriva de la necesidad de tornar el secuestro en homicidio para que esté así contemplado por la ley de amnistía. Independientemente de las razones que condujeron a este desenlace, por primera vez en 26 años los chilenos están cercanos a conocer la verdad. Es razonable argumentar que este desenlace nunca hubiera tenido lugar sin la detención del general.

### 2. Los riesgos

Hoy en día está claro que la democracia chilena no fue desestabilizada —quizás hasta fue fortalecida— por la captura del exdictador; sin embargo, hace poco más de un año era difícil ser categórico sobre el futuro de Chile. El proceso en España revivió una polarización que había permanecido latente durante casi nueve años. ¿Quién puede afirmar lo que podría haber sucedido si el incidente hubiese ocurrido unos años antes?

Algunos académicos y muchos políticos creen que el precedente Pinochet, a pesar de representar un acontecimiento decisivo en la defensa de los derechos humanos, entorpecerá la búsqueda de la paz. ¿Qué dictador abandonará voluntariamente el poder y qué grupo rebelde renunciará a las armas si las garantías de inmunidad de los gobiernos no son acatadas?

La causa del juez Garzón simboliza para la opinión pública internacional la globalización de la justicia. ¿Pero podrán algún día los países del sur enjuiciar a aquellos del norte que violan los derechos humanos? Lamentablemente, la aplicación de la justicia internacional todavía está inextricablemente ligada con el poder, problema que encontrará solución, al menos parcial, una vez entre en vigor el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

### III. CONCLUSIÓN

En Colombia, la paz requerirá necesariamente de un alto grado de perdón que deberá manifestarse en amnistías e indultos. Es inconcebible pensar que los actores armados no los exijan como garantía indispensable para lograr la paz. Sin embargo, la experiencia del Cono Sur demuestra que el perdón impuesto conduce a la poca sostenibilidad de estos instrumentos jurídicos y ésta, a la vez, expone a los países a la injerencia judicial internacional. Por lo tanto, es preferible evitar las amnistías totales y los indultos masivos y recurrir, en su lugar, a un mecanismo de justicia ejemplarizante. En efecto, los procesos adelantados por el juez Garzón no son más que eso: una justicia ejemplarizante que tardó en llegar.

En consecuencia, es recomendable examinar modelos de justicia hacia el pasado que combinen la verdad con la justicia. En Sudáfrica, por ejemplo, la amnistía sólo se otorga a cambio de la confesión ante una comisión de la verdad. Varios procesos ya han comenzado incluyendo al del ministro de defensa de De Klerk, el último Presidente del período apartheid. Así mismo, en Camboya, se pretende crear un tribunal mixto, compuesto por miembros nacionales e internacionales, que juzgue a la máxima dirigencia de los Khmers Rouges. Del mismo modo, se ha venido analizando la posibilidad de anexarle una comisión de la verdad; de esta manera, la verdad serviría más que para reemplazar la justicia, para reforzarla.

En conclusión, en Colombia el realismo político impone el perdón para un número importante de combatientes, pero no es ético, ni conveniente, ni ajustado a la nueva tendencia en las relaciones internacionales que éste se traduzca en una amnistía total. El realismo político también conduce a la necesidad de satisfacer en alguna medida el ansia de justicia de las sociedades que han sido victimizadas. Por eso, es importante abandonar las falsas soluciones ya trilladas y buscar nuevas alternativas. Después de todo, la *realpolitik* no tiene por qué ser equivalente a la falta de creatividad.



## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

CONADEP. *Nunca más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, Edit. Universitaria de Buenos Aires, 1984.

Guest, Ian. *Behind the disappearances. Argentina's dirty war against human rights and the United Nations*, University of Pennsylvania Press, 1990.

Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman. *The political economy of democratic transitions*, Princeton University Press, 1995.

Keck, Margaret y Kathryn Sikkink. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*, Cornell University Press, 1993.

Kritz, Neil (ed.) *Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes. Vol. II. General considerations*, United States Institute of Peace Press, 1995.

Kritz, Neil (ed.) *Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes. Vol. II. Country studies*, United States Institute of Peace Press, 1995.

Kritz, Neil (ed.) *Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes. Vol. II. Laws, rulings, and reports*, United States Institute of Peace Press, 1995.

Matus, Alejandra. *El libro negro de la justicia chilena*, Edit. Planeta, 1999.

Neier, Aryeh. *War crimes. Brutality, genocide, terror, and the struggle for justice*, Random House, 1998.

Servicio Paz y Justicia. *Uruguay Nunca más. Informe sobre la violación a los derechos humanos (1972-1985)*, Uruguay, Servicio Paz y Justicia, 1989.

Verbitsky, Horacio. *The flight. Confessions of an Argentine dirty warrior*, The New Press, 1996.

### Artículos

Bryek, Alison. "The politics of measurement: the contested count of the disappeared in Argentina", *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, 1994.

Burgerman, Susan. "Mobilizing principles: the role of transnational activists in promoting human rights principles", *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, 1998.

Crocker, David. "Reckoning with past wrongs: a normative framework", *Ethics and International Affairs*, Vol. 13, 1999.

Dwyer, Susan. "Reconciliation for realists", *Ethics and International Affairs*, Vol. 13, 1999.

Encalaco, Mark. "Truth commissions for Chile and El Salvador: a report and assessment", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, 1994.

Falk, Richard. "The pursuit of international justice: present dilemmas and an imagined future", *Journal of International Affairs*, N° 2, Primavera, 1999.

Jelin, Elizabeth y Susana G. Kaufman. "Layers of memories: twenty years after in Argentina", trabajo presentado en el seminario "International justice and democratic transitions", 3-4 junio 1999, Madison, Wisconsin, ofrecido por Carnegie Council on Ethics and International Affairs.

Lagos, Ricardo y Heraldo Muñoz. "The Pinochet dilemma", *Foreign Policy*, Spring, 1999.

Larkins, Christopher. "The judiciary and delegative democracy in Argentina", *Comparative Political Studies*, Vol. 31, julio de 1993.

Little, David. "A different kind of justice dealing with human rights violations in transitional societies", *Ethics and International Affairs*, Vol. 13, 1999.

Marks, Stephen. "Elusive justice for the victims of the Khmer Rouge", *Journal of International Affairs*, N° 2, Primavera, 1999.

Mendez, Juan. "Accountability for past abuses", *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, 1997.

Moreno Ocampo, Luis. "Beyond punishment: justice in the wake of massive crimes in Argentina", *Journal of International Affairs*, N° 2, Primavera, 1999.

Payne, Leigh. "Confessions of torturers: preliminary reflections on cases from Argentina", trabajo presentado en el seminario "International justice and democratic transitions", 3-4 junio 1999, Madison, Wisconsin, organizado por Carnegie Council on Ethics and International Affairs.



Pion-Berlin, David. "To prosecute or to pardon? Human rights decisions in the Latin American Southern Cone", *Human rights Quarterly*, Vol. 15, 1993.

Pion-Berlin, David y Craig Arceneaux. "Tipping the civil-military balance. Institutions and human rights policy in democratic Argentina and Chile", *Comparative Political Studies*, Vol. 31, N° 5, octubre de 1998.

Popkir, Margaret y Nehal Bhuta. "Latin American amnesties in comparative perspective: can the past be buried?", *Ethics and International Affairs*, Vol. 13, 1999.

Rouge, Luis y Mario Sznajder. "The legacy of human rights violations and the collective identity of redemocratized Uruguay", *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, 1997.

Roht-Arriaza, Naomi y Lauren Gibson. "The developing jurisprudence on amnesty", *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, 1998.

Valenzuela, Arturo. "Judging the General: Pinochet's past and Chile's future", *Current History*, Vol. 98, N° 626, marzo de 1999.

#### Prensa

"Sanguinetti: 'El país está de cara a su futuro'", por José Covas, *El País*, Madrid, 19 de abril de 1989.

"Fallo unánime de la corte por el derecho a la verdad", *Clarín*, Buenos Aires, 16 de octubre de 1998, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Thatcher speaks out for Pinochet", Carta de la Baronesa Thatcher, *London Times*, 22 de octubre de 1998.

"In Argentina, an open wound", por Sebastián Rotella, *Los Angeles Times*, 25 de octubre de 1998.

"Los pinochetistas bajan los decibeles en Chile", *Página 12*, Buenos Aires, 27 de octubre de 1998.

"Entrevista con el Presidente, en Londres; Garzón, los militares y la sucesión", *La Nación*, 1° de noviembre de 1998.

"Pinochet y las transiciones", por Jorge Castañeda, *El País*, Madrid, 11 de noviembre de 1998.

"Razones chilenas", por Jorge Edwards, *El País*, Madrid, 11 de noviembre de 1998.

"Deciden que Bagnasco puede juzgar a Videla", *La Nación*, Buenos Aires, 18 de noviembre de 1998.

"Fragilidad de la reconciliación", por Laura Gil, *El Tiempo*, Bogotá, 18 de noviembre de 1998.

"Sanguinetti: los jueces no tienen facultades extraterritoriales", *El País*, Montevideo, 26 de noviembre de 1998.

"Chile post-Pinochet", por Hugo Fazio, *El Espectador*, Bogotá, 2 de diciembre de 1998.

"La justicia suiza solicitó ahora la extradición de Massera", *Clarín*, Buenos Aires, 15 de diciembre de 1998, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Piden la extradición del general Menéndez", *La Nación*, Buenos Aires, 2 febrero de 1999.

"Habría anclado como propa a la hija de un desaparecido", *Clarín*, Buenos Aires, 13 marzo de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Alemania abrirá sus archivos", *Clarín*, Buenos Aires, 4 de mayo de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Afirman en Chile que los arrojaban al mar", *Clarín*, Buenos Aires, 13 de junio de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"En Italia también se abre proceso contra marinos", *Página 12*, Buenos Aires, 17 de junio de 1999.

"Documentos oficiales secretos chilenos prueban la existencia de la Operación Cóndor", *El País*, Madrid, 17 de junio de 1999.

"Inquietud entre los generales chilenos por los nuevos sumarios contra cargos de la dictadura", *El País*, Madrid, 18 de junio de 1999.

"El principio de justicia universal", *Página 12*, Buenos Aires, 18 junio de 1999.

"Massera querellará a Hnos por los escraches", *Página 12*, Buenos Aires, 19 de junio de 1999.

"El Ejército analiza el procesamiento de mandos militares en Chile", *El País*, Madrid, 19 de junio de 1999.



"Detuvieron en Chile a cinco altos funcionarios", *Clarín*, Buenos Aires, 20 de junio de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Estados Unidos solicita la ayuda de España para acceder al procedimiento sobre Chile", por Ernesto Ekaizer, *El País*, 29 de junio de 1999.

"US releases Pinochet documents", por Jonathan Franklin, *Boston Globe*, 1<sup>o</sup> de julio de 1999.

"Comunistas piden procesar a ejefes de policía política", *EFE*, 12 de julio de 1999.

"Familiares denuncian intento de igualación ética víctimas y verdugos", por Matilde Welter, *EFE*, 8 de julio de 1999.

"Desclasificación informes EE. UU. cambia contexto legal sociedad", *EFE*, 9 de julio de 1999.

"Denuncian a Menem y dos ministros por encubrir a dictadores", por Osvaldo M. Gazzola, *EFE*, 12 de julio de 1999.

"Organismos de derechos humanos consideran histórico el fallo contra los militares", *EFE*, 20 de julio de 1999.

"Secret talks to free Pinochet", *The Guardian*, Londres, 3 de agosto de 1999.

"Primera reunión del ejército chileno con abogados de las víctimas de la dictadura", por Manuel Délano, *El País*, Madrid, 7 de agosto de 1999.

"Chile: crucial diálogo sobre desaparecidos", *Clarín*, Buenos Aires, 8 de agosto de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Chile derides Spain on Pinochet", *Associated Press*, 10 de agosto de 1999.

"Ghosts of the disappeared return to haunt Chile's military", por Jonathan Franklin, *The Guardian*, Londres, 11 de agosto de 1999.

"El diálogo entre militares y civiles en Chile comienza con fuertes críticas", por Manuel Délano, *El País*, Madrid, 22 de agosto de 1999.

"Las víctimas de la dictadura chilena creen que se busca una ley de 'punto final'", por Manuel Délano, *El País*, Madrid, 23 de agosto de 1999.

"Bagnasco pidió la información a Estados Unidos", *Página 12*, Buenos Aires, 25 de agosto de 1999.

"Felipe González no ve razonable la situación de Pinochet", *El País*, Madrid, 29 de agosto de 1999.

"González, contra su partido y las víctimas de Pinochet", *El Mundo*, editorial, 29 agosto de 1999.

"Exdictadores en peligro", por Barbara Crossette, tomado de *The New York Times*, *La Nación*, Buenos Aires, 3 de septiembre de 1999.

"Pedido contra Pinochet", *Clarín*, Buenos Aires, 4 de septiembre de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Los detalles secretos del bombardeo a La Moneda", por Mónica González, Buenos Aires, 5 de septiembre de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Es un vuelco en la jurisprudencia", *Página 12*, Buenos Aires, 10 de septiembre de 1999.

"Resuelven que no prescribe el delito de secuestro de menores", *La Nación*, Buenos Aires, 10 de septiembre de 1999.

"Confirman prisión de Videla y Massera", *Clarín*, Buenos Aires, 10 de septiembre de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Robo de bebés, delito permanente", *Clarín*, Buenos Aires, 11 de septiembre de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Revelaciones sobre el último día de Allende", *Clarín*, Buenos Aires, 11 de septiembre de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Pinochet llama a la reconciliación", *Clarín*, Buenos Aires, 12 de septiembre de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Chile: incidentes en otro aniversario del golpe", *Clarín*, Buenos Aires, 12 de septiembre de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"The price of justice", *The Economist*, 18 de septiembre 18 1999.



"Pinochet's bad name will be his legacy; former Chilean dictator's fate is in question but he's already lost the battle over how he will be remembered", por Ariel Dorfman, *Los Angeles Times*, 26 de septiembre de 1999.

"Chile: crucial diálogo sobre desaparecidos", *Clarín*, Buenos Aires, 12 de septiembre de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"The law's web", *The Economist*, 2 de octubre de 1999.

"Exposing America's role in Chile", *The New York Times*, 6 de octubre de 1999.

"Pinochet debe ser juzgado en Chile" (entrevista a Ricardo Lagos), *El Tiempo*, 10 de octubre de 1999.

"One year later, the Pinochet precedent puts tyrants on notice", por Reed Brody, *Boston Globe*, 14 de octubre de 1999.

"Many in military stay supportive behind Pinochet", *The Miami Herald*, 14 de octubre de 1999.

"Confirman revelación sobre el rol del exdictador en el golpe", *Clarín*, Buenos Aires, 15 de octubre de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Las FF. AA. aceptan colaborar", *Clarín*, Buenos Aires, 15 de octubre de 1999, tomado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

"Life without Pinochet", *The Economist*, 16 octubre de 1999.

"El juez Garzón imputa a 29 militares argentinos por genocidio", *El País*, Madrid, 20 de octubre de 1999.

"Still hidden: a full record of what the US did in Chile", por Peter Kornbluh, *The Washington Post*, 24 de octubre de 1999.

"The 'jewels' that spooked the CIA", por Vernon Loeb, *The Washington Post*, 24 de octubre de 1999.

"Garzón se dispone a procesar por genocidio a un centenar de altos jefes militares argentinos", *El País*, Madrid, 29 de octubre de 1999.

"Gobierno entrante argentino no extraditaría militares a España", *Reuters*, 2 de noviembre de 1999.

"Spanish judge indicts leaders of Argentina's dirty war", por Anthony Faola, *The Washington Post*, 3 de noviembre de 1999.

"Closing in", *The Economist*, 6 de noviembre de 1999.

#### Otros

Texto del mensaje leído el martes 25 de abril de 1995 por el General Martín Balza, jefe del Estado Mayor del Ejército argentino, en el programa bonaerense de televisión "Tiempo Nuevo".

"Uruguay: to find the truth is to overcome the past", Comunicado de Prensa de amnistía Internacional. Londres, 20 de mayo de 1996.

Carta de congresistas estadounidenses al Presidente Clinton, Washington, D.C., 21 de octubre de 1998.

Declaración de abogados de derechos humanos sobre la posición asumida por el gobierno frente al caso Pinochet, Santiago de Chile, 28 de octubre de 1998.

"¿Una brecha en la impunidad? Los juicios contra los militares argentinos", Documento de Familiares de detenidos y desaparecidos por razones políticas, Buenos Aires, enero de 1999.

Declaración pública de abogados de derechos humanos sobre la "mesa de diálogo", Santiago de Chile, 19 de agosto de 1999.

"Carta abierta al Gobierno de la Concertación", Comité Chileno contra la impunidad, Londres, septiembre de 1999.

Comunicado de Prensa de la agrupación de expresos políticos, Santiago de Chile, septiembre de 1999.

"Alemania llama a declarar a militares argentinos por desaparecidos alemanes", comunicado de Prensa de servicio paz y justicia, Buenos Aires, 26 de octubre de 1999.



## Crisis en Brasil: ¿tambalea el gigante latinoamericano?

### Investigador:

**Henry Vallejo**

Exalumno de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.

### Colaboradores:

**Catalina Chica**

**Aída Correa**

**Adriana Medina**

**Luz María Ramírez**

Estudiantes de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia.

### INTRODUCCIÓN

Las turbulencias en los mercados financieros internacionales fueron una característica constante durante 1998, y crearon un ambiente de incertidumbre a comienzos de 1999. La crisis financiera pasó de Asia a Rusia, y luego a Brasil en Latinoamérica. Los flujos comerciales y de capitales típicos del proceso de globalización se constituyeron en los vectores del contagio a través de las regiones. Sin embargo, el caso brasileño estuvo marcado por una serie de elementos que hicieron de ésta una crisis atípica.

Las crisis financieras se explican como la culminación de períodos de expansión de los ciclos económicos. A través de las definiciones de Raymond Goldsmith y Michael Bordo éstas se asocian a deterioros en los indicadores financieros, entre los que se encuentran los tipos de interés, los precios de los activos, el cambio en las expectativas, la insolvencia comercial, y las quiebras de instituciones financieras. Como causas de esta situación se estiman la especulación y la expansión del crédito, y que se puede acelerar por un incidente que soca la confianza en el sistema<sup>1</sup>. Las crisis se traducen de manera rápida y directa “en las bolsas de valores cuyos resultados se conocen en tiempo real, mientras otros datos son más lentos en aparecer o pueden ser de interpretación más difícil”<sup>2</sup>.

Además de las anteriores causas y elementos de las crisis, la exposición a los vaivenes internacionales hace vulnerables las economías que posean problemas estructurales. Brasil es un país que presenta tales condiciones, razón por la cual 1998 fue un año difícil y se previó una crisis a partir de 1999.

<sup>1</sup> Charles P. Kindleberger, “Manías pánicas y crisis”, *Historia de las crisis financieras*, Buenos Aires, Edit. Ariel, 1993.

<sup>2</sup> Pierre Gilhodes, “Euforia, catástrofe y latidez”, *CLASIS 98*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 28.



Sin embargo, en el transcurso del primer semestre de este mismo año se empieza a ver signos de una rápida reactivación de algunos índices (tasas de interés, inflación, índice Bovespa<sup>3</sup>) que cuestionan la magnitud de la crisis financiera y sus consecuencias sobre la confianza en esta economía. Aunque no se debe desconocer el hecho de que existe otra clase de indicadores que reflejan una situación social difícil, con desempleo y distribución inequitativa del ingreso, y unos ajustes estructurales que han sido postergados, cuestiones que se convierten en motivos de gran preocupación. Lo anterior pone en duda la profundidad de la recuperación y de los cambios alcanzados, demostrando una vez más la otra faceta del Brasil social que no ha alcanzado su pleno desarrollo.

Colombia y los demás países vecinos siguen de cerca la evolución de Brasil, ya que es considerado como un indicador de la situación económica en Latinoamérica. Entre las razones para adjudicarle tal función se incluyen la de ser la octava economía del mundo y uno de los mercados emergentes más promisorios, al igual que sus magnitudes de comercio, población y territorio.

## I. EL CAMINO HACIA LA CRISIS

### A. Más allá de la especulación

#### 1. El avance de la crisis financiera

La crisis brasileña tuvo sus orígenes en la fuerte especulación relacionada con el manejo monetario y fiscal presentado en 1998. El país se enfrentaba a una serie de problemas estructurales, que en el momento del colapso cambiario aumentaron su impacto, y que terminaron de influir sobre los diferentes aspectos de la economía nacional y regional.

A partir de la devaluación rusa, la tendencia en el comportamiento de los inversionistas es de dirigir sus capitales hacia portafolios con menores intereses y mayor seguridad, retirando sus inversiones de los países emergentes. La situación en Brasil se complicó debido a esta tendencia, mientras se empeñaba en mantener su banda cambiaria frente al dólar. Por lo tanto, era necesario restablecer la confianza en el país, para lo cual se creó un paquete de ayuda por parte del FMI y de varios países por US\$ 41.500 millones, con la condición de realizar un ajuste estructural, que desde el punto de vista del Fondo, era requisito fundamental para evitar una crisis y lograr la pronta recuperación brasileña.

En enero de 1999, la defensa de la banda cambiaria era insostenible debido a la notoria pérdida

<sup>3</sup> Indicador de la Bolsa de São Paulo.

de reservas internacionales. El gobierno se vio en la obligación de devaluar su moneda y permitir la libre fluctuación del tipo de cambio, dando fin a la paridad con el dólar. Es en este punto donde se ubica la crisis brasileña y se empieza a temer el "efecto samba" sobre los países de la región.

## CRONOLOGÍA DE LA CRISIS<sup>4</sup>

### 1998

Agosto: Crisis rusa y devaluación del rublo.

Septiembre: Salida masiva de capitales de Brasil. Las reservas internacionales caen cerca de US\$70.000 millones en los 9 primeros meses de 1998 (US\$20.000 millones sólo en septiembre).

Octubre: Reelección de Fernando Henrique Cardoso como presidente.

Diciembre: Préstamo de US\$41.500 millones por parte del FMI a Brasil.

Las reservas internacionales del país siguen en disminución, esta situación obliga al gobierno a reducir el pago neto por concepto de pensiones y a aumentar el impuesto a las transacciones financieras de un 0,2% a un 0,38%.

### 1999

Enero: Los gobiernos de siete estados declaran la moratoria de pagos de la deuda con el gobierno federal, encabezados por Itamar Franco, gobernador de Minas Gerais.

La situación empeora y el 13 de ese mes el gobierno decide desplazar la banda cambiaria, devaluando la moneda en 8,6%. Las bolsas internacionales cayeron como consecuencia de la decisión brasileña. El Ibovespa "se redujo en un 31% entre el 6 y el 14 de enero", al igual que el Dow Jones (5,4%). Los spreads de la deuda brasileña subieron en un 18% y también los de la mexicana, venezolana y colombiana (24%).

Entre el 14 y 15 de enero Brasil pierde US\$3.200 millones en reservas internacionales. Se elimina la banda cambiaria dejando que flote el real. En ese mismo semana el real se devalúa un 19,8% lo que lleva a las autoridades monetarias a incrementar las tasas de interés temporalmente con el fin de frenar la salida de capitales y reducir el impacto de la depreciación sobre la inflación.

Del 20 al 24 de enero la reacción es positiva. El índice Bovespa aumenta en 5,1% y el Dow Jones en 2,3%, bajan los spreads (Ver gráfica Índice Bovespa). El Congreso aprueba la modificación al impuesto a las transacciones financieras y el incremento a las contribuciones de los pensionados del Estado.

Marzo: Renegociación de las metas a las que se había comprometido Cardoso en diciembre con el FMI.

Abril: Aza de la bolsa. El índice Bovespa llega al 65% después de su baja en enero.

Mayo: Inicio de la recuperación de los indicadores económicos.

Agosto: Nuevas provisiones sobre el real que llevan a una nueva intervención en el mercado cambiario, un incremento en la oferta de deuda atada al dólar y un mejoramiento en las condiciones de crédito para los exportadores. La moneda brasileña alcanza el nivel más bajo desde el mes de marzo (1,93 reales por dólar).

Septiembre: Debilitamiento de la popularidad del Presidente Cardoso, lo cual dificulta la credibilidad sobre el avance positivo en la consecución de las reformas fiscales necesarias para acceder a los recursos del FMI y disminuir el déficit fiscal.

<sup>4</sup> *Newsweek*, Vol. LXXXIII, N° 19, mayo 10 de 1999, p. 25.

<sup>5</sup> "En enero ocurrió lo que todo el mundo temía: Brasil devaluó", *Crisis Financiera*, enero de 1999.



## 2. Situación problemática que antecede a la devaluación

Es importante destacar que la situación que condujo a la crisis brasileña no sólo tuvo su origen en la especulación en contra del real, sino que el país venía con una serie de problemas estructurales que lo hacían más vulnerable<sup>6</sup>. En 1998, Brasil contaba con un alto déficit fiscal y en balanza de pagos financiados a través del endeudamiento y con capital extranjero, como ya es tradicional. El desempleo y las deficientes condiciones de vida, también han constituido un problema creciente, ya que las altas tasas de interés han obstaculizado la inversión y el Estado ha dedicado una baja parte de su presupuesto a la inversión social.

El déficit fiscal del 8% del PNB, era generado por el alto gasto del Estado en la seguridad social de los funcionarios públicos, lo que se ha denominado como el "tren de la alegría", y por la baja recaudación de ingresos tributarios. Para cubrirlo se adoptó un *Plan de Austeridad* basado en el aumento de impuestos y recortes presupuestarios, y se privatizaron algunas empresas estatales por valor de US\$100.000 millones. Estas disposiciones no produjeron los resultados esperados pues el nivel de gastos<sup>7</sup> no cambió y persistió la elevada evasión fiscal.

El leve crecimiento de las exportaciones en 1998 frente al año anterior, tendencia que parecía mantenerse y que tranquilizaba al gobierno brasileño, no alivió el déficit comercial existente del 4%<sup>8</sup>. Sin embargo, la competitividad de las exportaciones venía siendo afectada negativamente desde la adopción del patrón dólar (paridad en la tasa de cambio) por la sobrevaloración del real. Por otro lado, se presentó una desaceleración de las importaciones, "debido al debilitamiento del nivel de actividad, a la elevación de tres puntos del arancel externo común en el marco del MERCOSUR y al estrecho margen de política comercial que mantienen las autoridades económicas brasileñas por el MERCOSUR"<sup>9</sup>.

El déficit en cuenta corriente se cubrió con la entrada de inversión en portafolio, la inversión extranjera directa incentivada por diversas medidas<sup>10</sup>, y el endeudamiento externo e interno

<sup>6</sup> Antes de esta situación, los brasileños vivían la ilusión de haber controlado la hiperinflación que los agobiaba, pues recuperaron el poder adquisitivo perdido por varios lustros. Sin embargo, los cambios contemplados dentro del Plan Real tuvieron efectos adversos como las elevadas tasas de interés para sostener el tipo de cambio; el desequilibrio comercial que, causado por la moneda fuerte, configuró un cuadro recesivo con aumento del desempleo, y los déficits fiscal y en balanza de pagos.

<sup>7</sup> Un 60% del gasto público federal se dirige a los burocratas y oficiales del ejército, mientras el pueblo afronta un recorte de US\$200.000 millones, aproximadamente un 4% del PIB. Mientras un trabajador no estatal devenga en promedio US\$25 mensuales, los gobernadores y alcaldes pueden llegar a obtener cerca de US\$22.000 al mes. Jim Padgett, "Cardoso al rescate", *FINME*, 1998.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Arturo O. Conall y Sebastián Brizozza, "Brasil, Informe de Coyuntura Económica", 1998.

<sup>10</sup> Incentivos como los subsidios a multilaterales que instalasen en el país como la reducción de impuestos y de tarifas de importación, y la defensa del tipo de cambio que realizaba el Banco Central. Estas medidas no fueron suficientes para retenerla cuando se suscitó el pánico luego de la crisis rusa.

Los capitales extranjeros que entraron a la economía brasileña, atraídos por las altas tasas de interés que alcanzaron el 50% anual, no se sabe si eran evidencia de confianza en el país o un instrumento de especulación.

Por otra parte, el desempleo continuaba siendo uno de los problemas críticos de la economía brasileña. Durante 1998, este se incrementó en aproximadamente dos puntos llegando casi al 8%, indicador que no alcanza a describir la situación real, pues además del desempleo coyuntural existe uno estructural, y se presenta un alto grado de informalidad, por lo que la cifra resultante podría ser tres veces mayor a la presentada<sup>11</sup>. Un factor importante en la baja ocupación en Brasil es el alto porcentaje de participación de la mujer en la población económicamente activa. Igualmente se habla de la tecnificación de industrias que reemplazan la mano de obra con máquinas de alta tecnología y de la terciarización de la economía, generando problemas para la ubicación de personas con baja calificación. La única solución que se ha propuesto para disminuir este alto índice es el crecimiento de la economía, el cual no se ha presentado.

Brasil se ha caracterizado por tener una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso, con altos niveles de pobreza (66% rural y 38% urbana) y con una prestación de servicios de educación y salud que no cubren las necesidades de la población, ni es acorde con su condición de octava economía mundial<sup>12</sup>. El 10% de personas con los mayores ingresos controla la mitad de la riqueza del país, mientras que el 50% de habitantes más pobres se dividen el 10% del ingreso nacional; la clase más favorecida gana 25 veces más que la población más pobre<sup>13</sup>.

### INDICADORES SOCIALES (1998)

Población (millones)	165,851
Población para el 2030 (millones)	225,000
PIB/habitante (US\$)	6,050
Densidad (habitantes/km <sup>2</sup> )	19,6
Alfabetismo	90%
Gasto en educación (piB)	4,2%
Gastos militares (piB)	1,7%
Esperanza de vida	67 años
Mortalidad infantil	44
Población con sida	0,63%
Trabajo de menores	15,4%

FUENTES: Ramo 2000; L'état du monde 2000.

<sup>11</sup> En ciudades como São Paulo el desempleo llegó al 20%, al punto que para 5.00 puestos de trabajo se presentaban alrededor de 26.000 personas. *Ibid.*

<sup>12</sup> Ver situación social en "Brasil: encrucijada de fin de siglo", OASIS 98, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.

<sup>13</sup> Marc Margolis, "A tale of two countries", *Newsweek*, 1<sup>a</sup> de febrero de 1999.



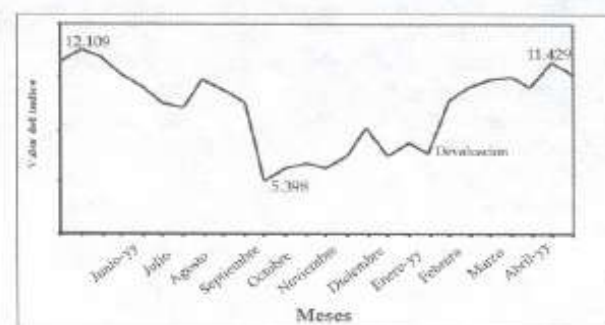
La solución a los problemas económicos, como la ejecución de los ajustes macroeconómicos necesarios y una posible devaluación, se dilató porque el presidente en ejercicio, Fernando Henrique Cardoso, esperaba ser reelegido en las elecciones presidenciales de octubre, situación que generó un alto costo económico y social que tardará mucho tiempo en recuperarse. Una vez reelecto, Cardoso comenzó a tomar las medidas necesarias para evitar que la crítica situación brasileña se agravara. En diciembre, el gobierno brasileño llegó a un acuerdo con el FMI para obtener recursos que le permitieran enfrentar la creciente pérdida de reservas internacionales y el difícil panorama que ofrecía la economía para 1999.

## B. Señales de mejoría

### 1. La rápida recuperación de los indicadores económicos

La alteración en el régimen cambiario en enero de 1999, hizo que las expectativas sobre el desempeño económico del país se modificaran. Antes de la devaluación existía un alto pesimismo sobre el comportamiento de la industria y la confianza de los inversionistas extranjeros, lo que influía en la evolución de las variables económicas. Sin embargo, la devaluación no tuvo las consecuencias catastróficas que se pronosticaban debido a que en el lapso en que se aprobó la ayuda del FMI, los inversionistas de portafolio retiraron lentamente sus inversiones y los bancos comerciales más expuestos redujeron su riesgo. Por eso, al devaluar y posteriormente modificar el sistema cambiario los inversionistas que permanecieron estaban dispuestos a asumir el nivel de incertidumbre existente.

La salida de capitales golondrina en el primer bimestre del año 1999, fue contrarrestada en los meses de marzo y abril con el retorno de las inversiones en portafolio atraídas por los altos niveles de interés. El déficit de cuenta corriente se logró cubrir con un superávit en la cuenta de capitales de US\$12,9 billones<sup>14</sup>, proveniente también de una parte del crédito del FMI.

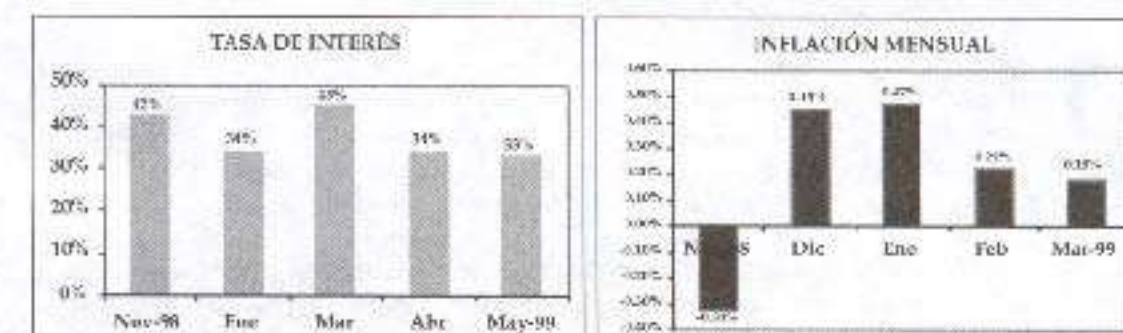


FUENTE: *Newsweek*, Vol. CXXXIII, N° 19, 10 de mayo de 1999.

<sup>14</sup> [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)

La disminución en las tasas de interés en mayo, originada en la estabilización de los precios, tuvo como consecuencia una nueva salida de los capitales de corto plazo. Por otra parte, los ingresos de inversión extranjera directa se mantuvieron gracias a la confianza que generó la inyección de los recursos por parte del FMI. Esto se refleja en el éxito del gobierno brasileño, este año, al colocar bonos de deuda pública, y el sector privado logró captar capitales a través de acciones, renta fija, y bonos.

Al presentarse un incremento en el nivel de precios, la capacidad adquisitiva de las personas se ve reducida, al afectar el nivel de consumo. Sin embargo, este efecto fue contrarrestado por el aumento de la tasa de interés que estabilizó los precios. Esto permitió que el nivel de inflación proyectado para 1999 cambiam de una previsión del 35% a una de menos del 10%<sup>15</sup>.



FUENTE: *Newsweek*, Vol. CXXXIII, N° 19, 10 de mayo de 1999.

La recesión no fue tan fuerte como se preveía y el nivel de importaciones prácticamente se mantuvo, factor que influyó en el comportamiento de la balanza comercial. No obstante, se debe tener en cuenta el efecto negativo que la devaluación tiene sobre la deuda externa, pues, como ya se notó los intereses de la deuda son el mayor componente del déficit de las cuentas externas del Brasil.

Los bienes brasileños se hicieron más competitivos en los mercados mundiales, lo que llevó a pensar que las exportaciones podrían aumentar mientras que las importaciones disminuirían drásticamente. Sin embargo, "las exportaciones brasileñas cayeron el 18,5% durante los cuatro primeros meses del año en comparación con el mismo período de 1998"<sup>16</sup>. Es posible que esta reacción sea el resultado de la crisis económica por la que atraviesa Argentina, ya que este país es uno de los principales socios comerciales de Brasil. Igualmente, porque las empresas no tienen la facilidad para reaccionar en el corto plazo ante un aumento en la demanda externa causado por una devaluación. Además, la mayoría de los productos exportados por Brasil

<sup>15</sup> Peter Frisch, "Brasil vuelve a bajar las tasas", *El Tiempo*, 20 de mayo de 1999, p. 14A.

<sup>16</sup> "Las exportaciones brasileñas hacen agua", ANSA, *El Espectador*, 17 de mayo de 1999.



son bienes primarios cuyos precios fluctúan constantemente en el mercado mundial, y a principios de 1999 tendían a la baja, lo cual opacó definitivamente el efecto positivo que la devaluación les podía dar.

## 2. Panorama optimista para el fin de siglo

A raíz del acuerdo con el FMI, en 1999 se presentó un fuerte ajuste fiscal que incluía la reducción de los gastos del Estado y el aumento en los ingresos por tributación, como se verá más adelante<sup>17</sup>. El fondo había proyectado un superávit de 6 billones de reales para el conjunto del sector público, pero el resultado de los primeros cuatro meses de 1999 fue un superávit de 9.5 billones de reales (3.17% del PIB), cifra superior a la prevista y a la obtenida en el mismo período del año anterior (3.8 billones de reales, 1.31% del PIB).

El hecho de que la crisis no haya sido tan profunda y que el país haya logrado un superávit, no significa que el gobierno pueda hacer menos estricto su paquete de política fiscal. Es importante resaltar que Brasil adquirió un compromiso con el FMI que debe cumplir, continuando con la disciplina fiscal y el ajuste estructural, políticas que debieron ser aplicadas antes de la crisis y cuya adopción se aceleró por la coyuntura mencionada.

Estas medidas de ajuste han generado una fuerte inconformidad entre los trabajadores y campesinos, lo que se ha manifestado en múltiples protestas que buscan algún tipo de respuesta por parte del Estado<sup>18</sup>.

VALORES EN MILLONES DE US\$	FINES DE 1996	FINES DE 1997	FINES DE 1998	AGOSTO 1999
Crecimiento del PIB (%)	4.2%	2.8%	3.7%	4.8%
Déficit fiscal (% PIB)	3.8%	4.3%	7.2%	nd
Balanza de pagos (% PIB)	-3%	-4.2%	-7%	nd
Déficit comercial (export-import)	-5,554	-8,364	-6,501	-4,863
Tasas de interés (%) <sup>*</sup>	25.9%	42.0%	31.2%	19.5%
Inflación (%)	13%	4.8%	3%	5.2%
Reservas internacionales	56,000	52,000	40,000	41,972
Tasa de cambio (real/us\$)	1.03	1.31	1.20	1.91
Inversión extranjera	9,900	17,000	26,000	nd
Deuda externa	180,000	193,700	235,000	230,500
Actividad industrial (%) <sup>**</sup>	6.3%	-2.8%	-2.4%	-5.8%
Desempleo (%)	5.4%	5.7%	7.94%	7.5%

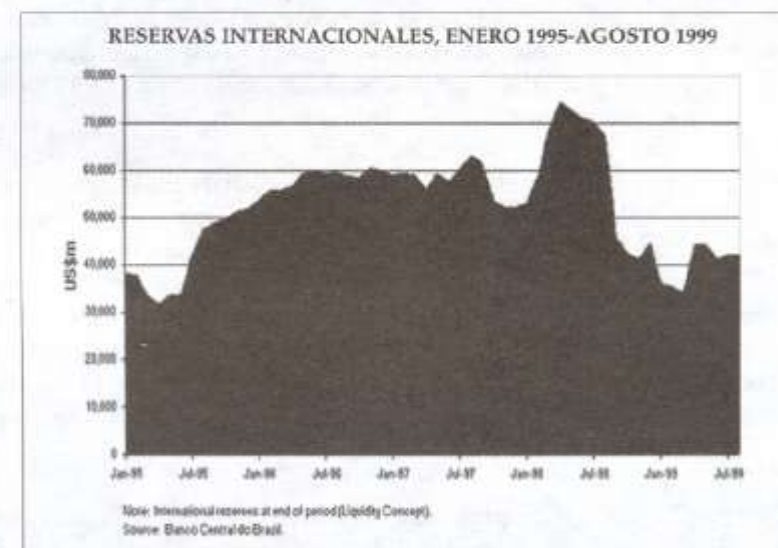
<sup>\*</sup> Depósitos en el Banco Central a 90 días

<sup>\*\*</sup> Variación anual en %

FUENTES: Raulo de Meilo Vidal, Embajada de Brasil, 1999; [www.latin-focus.com](http://www.latin-focus.com)

Finalmente, la sorpresiva devaluación del real no produjo las consecuencias devastadoras que se esperaban para la región y, por el contrario, las bolsas de valores reaccionaron de forma positiva a las medidas adoptadas para detener la salida de reservas internacionales. Queda por saber si esto es un signo del ambiente positivo y de la recuperación de la confianza en la economía brasileña e internacional para 1999, o una señal de especulación y creación de una burbuja:

El indicio más esperanzador [sobre la conclusión de la crisis financiera] es justamente lo que no pasó después del último trastorno financiero: la devaluación de la moneda brasileña en enero. Argentina no hizo lo mismo y tampoco abandonó su política de mantener el peso atado al dólar. Esto contribuyó a que Hong Kong mantuviera la confianza de los inversionistas en un sistema parecido, lo que a su vez, ayudó a mantener el valor del yuan en China. Aunque Brasil arrastró a Argentina hacia la recesión, el temido efecto dominó financiero no se materializó. Al parecer, la confianza de los inversionistas en México, ayudada por la fuerte economía de EE.UU., ha mejorado desde la maniobra brasileña. Los bancos internacionales que abandonaron Brasil rápidamente, han acordado mantener abiertas las líneas de crédito en favor del país, y se espera que pronto pueda acceder a préstamos a través de bonos<sup>19</sup>.



<sup>17</sup> Ver sección Acuerdos con el FMI.

<sup>18</sup> Por ejemplo las manifestaciones de profesores que protestan contra la falta de presupuesto para la educación y contra los programas de retiros voluntarios. "Avalancha de protestas en Brasil", *El Espectador*, 25 de abril de 1999. Al igual que las acciones del movimiento de los Sin Tierra en la búsqueda de una reforma agraria.

<sup>19</sup> Michael Phillips. "La crisis global pierde fuerza", *El Tiempo*, 14 de marzo de 1999, p. 16A.



## II. DIFICULTADES EN FRONTERAS

## A. Necesidades de ajustes internos

## 1. Acuerdos con el FMI

La economía internacional y los inversionistas esperan que Brasil realice los ajustes solicitados tiempo atrás. El principal de éstos, es el que se comprometió a realizar con el FMI y deberá ser implementado en un breve plazo. Este acuerdo fue necesario para que Brasil lograra protegerse de los embates de la crisis financiera internacional de 1998. Además, dado el peso específico de la economía brasileña en la región, tenía gran importancia para evitar que el contagio se extendiera a los demás países latinoamericanos, lo que sí se produjo en muchos países con excepción de México.

El acuerdo consistía en un apoyo financiero para sostener las reservas internacionales de Brasil, casi agotadas en la defensa de la paridad cambiaria existente entonces, debido a la salida de capitales generada por el pánico entre inversionistas luego de la crisis rusa que se extendió a varios mercados emergentes que presentaban déficits en cuenta corriente y fiscales. Por la naturaleza preventiva del crédito, el desembolso de los US\$41.500 millones estaba sujeto a varias condiciones establecidas en diciembre de 1998. El FMI se comprometió a poner a disposición del país la mayor parte del dinero (US\$15.700 millones) en los 12 primeros meses, y el resto en los dos años siguientes.

El compromiso adquirido por Brasil era el de aplicar un Plan de Estabilidad Fiscal que tenía por objetivo el equilibrio en las cuentas públicas, lo que se lograría si el Gobierno sólo gastaba dentro de los límites del presupuesto. En el plan se introdujeron cambios fundamentales en el régimen fiscal del país con el fin de alcanzar tres objetivos: el primero, la estabilidad de la moneda; el segundo, el crecimiento sostenido con cambios estructurales y aumento de la productividad; y por último, mejorar las condiciones de vida de la población. La agenda de trabajo sobre reformas a las prácticas fiscales incluía modificaciones en la seguridad social y régimen laboral, en la administración pública, en la gestión del gasto público, y en la política tributaria.

El Plan de Acción 1999-2001, era el paquete de medidas para enfrentar la situación vigente en el primer semestre de especulación del real y altas tasas de interés, que aseguraría el éxito de la transición hacia la estabilización definitiva de las cuentas públicas, hasta que el nuevo ambiente de equilibrio fiscal promovido por las reformas estructurales se hubiera establecido. Este Plan se concentraría en la reducción de los gastos de los dos principales focos de desequilibrio: el régimen de seguridad social y los gastos del gobierno federal.

Dos de los puntos principales del acuerdo con el FMI eran la reducción del endeudamiento público interno y externo, y el cumplimiento de unas metas macroeconómicas establecidas hasta junio de 1999 para poder disponer de los recursos. Este compromiso consistía en lograr un superávit primario de 2,6% del PIB, recortar gastos por US\$23.500 millones, y aumentar la tasa de interés cerca de 29%, al menos durante los primeros seis meses de 1999 para controlar la inflación.

Igualmente, Brasil debía mantener y reafirmar la política cambiaria, que se revisaría constantemente a través de un diálogo directo con el FMI. Hay que recordar que el gobierno brasileño devaluó sorpresivamente el real sin contar con el FMI. Sin embargo, la libre fluctuación sí se estableció con el consentimiento del organismo, pues iba en contravía de las metas pactadas en diciembre del 1998.

En marzo de 1999, el FMI revisó junto con Brasil las metas macroeconómicas pactadas, para desembolsar US\$9.000 millones del Fondo de Contingencia. Se acordó un superávit primario entre 3% y 3,5% del PIB; que el Banco Central de Brasil debía aumentar la tasa de interés de 39% a 45%; se estableció permanentemente la Compensación Provisional sobre Movimientos Financieros (CPMF) o "impuesto a los cheques" y se elevó de 0,2% a 0,38% con el ánimo de desestimular la circulación del dinero; y se estableció el compromiso de mejorar la recaudación tributaria al eliminar incentivos a los exportadores y aumentar los impuestos sobre préstamos bancarios. Otras medidas acordadas eran la reducción de gastos federales, eliminación del subsidio sobre el petróleo importado que se traducía en combustibles a menor precio, y la disminución de gastos burocráticos congelando el aumento de los salarios públicos. Para que este nuevo recorte por US\$700 millones, adicional al de US\$23.500 millones acordado en diciembre, no afectara la inversión social, se eliminaría la bonificación para funcionarios de las ramas judicial, legislativa y ejecutiva, y se postergaría la contratación estatal durante 1999.

Si se cumplieran estas metas de ajuste fiscal, el crecimiento de la economía sería de 3% y 4%, para el 2000 y 2001 respectivamente. Esto también permitiría reducir la relación deuda/PIB, al igual que las necesidades de financiamiento del sector público, que pasarían del 4,7% del PIB en 1999 al 2% en el 2001. El cumplimiento de este acuerdo era uno de los escenarios para 1999. Sin embargo, hay circunstancias externas e internas que pueden afectar el curso de la economía brasileña, al generar otros escenarios menos o más favorables.

## 2. Presiones políticas

Fernando Henrique Cardoso llegó al poder por primera vez en 1994 con el apoyo de su partido, el Partido Social Demócrata de Brasil (PSDB) en coalición con el Partido del Frente Liberal (PFL) y el Partido Laborista Brasileño (PTB). En los cuatro primeros años, esta coalición homogeneizó sus ideologías, pues el PSDB se acercó a las tesis neoliberales de su aliado de



derecha moderada, y se hizo más eficaz en materia electoral, si se tienen en cuenta los resultados obtenidos en las elecciones de 1996. En estas, los aliados lograron el 41% de las alcaldías del país tanto en el Sudeste (PSDB), Nordeste (PFL) y Norte (PTB), y las gobernaciones en los estados más poblados: São Paulo (21,8% de la población total), Río de Janeiro (9,5%), Minas Gerais (11,1%) y Bahía (7,5%).

Esta misma coalición le respaldó en la campaña para su segundo período presidencial en 1998. La reelección, antes no permitida, fue posible tras tramitar una reforma constitucional en el Congreso donde se logró el apoyo necesario para realizarla a cambio de extender ese privilegio a los gobernadores y alcaldes, quienes son las bases electorales de los congresistas. Adicionalmente, se aumentó el presupuesto en US\$910 millones para subvenciones dirigidas a los estados y alcaldías. La reelección fue posible también gracias al respaldo del Partido del Movimiento Democrático Brasileño PMDB (centro), con fuerte caudal electoral, que no presentó candidato a la presidencia, y al apoyo individual de líderes de partidos derechistas.

Luego de la reelección, Fernando Henrique Cardoso contaba con un alto nivel de popularidad y un amplio respaldo en el Congreso. Sin embargo, después de la adopción de las medidas económicas tendientes a disminuir los efectos de la crisis, la situación del presidente ha desmejorado. El creciente desempleo, la reforma a la seguridad social, y el recorte en el gasto en bienestar social son, entre otros, los factores que han llevado a que la población le haya restado apoyo.

Las medidas necesarias para la reactivación de la economía son impopulares, y no todos los representantes políticos están dispuestos a sacrificar sus intereses en aras del ajuste fiscal requerido. Esta condición dificulta la aprobación en el Congreso de las reformas propuestas por Cardoso, que son requisito para lograr el desembolso de los recursos administrados por el FMI, teniendo en cuenta que una parte ya fue recibida y es necesario empezar a mostrar resultados.

El gobierno se ha visto obligado a administrar una grave crisis con un margen de maniobra limitado, factor que no estaba previsto en la época de reelección, y que ha sido utilizado por la oposición como argumento en contra del presidente, además de algunos escándalos de corrupción descubiertos en el primer semestre del año 1999.

El primer escándalo al que debió enfrentarse Cardoso y la coalición que le respalda en el Congreso, fue el protagonizado por funcionarios del Banco Central de Brasil (BCB) y el Banco Marka en abril. Según las investigaciones preliminares, el Banco Marka tuvo acceso a información privilegiada originada en el BCB y a dólares por debajo del precio de mercado antes y después de la devaluación de enero. Esto originó una comisión investigadora en el Senado, además del proceso que ya adelantaba la Policía Federal y el BCB. Sin embargo, se

buscó que la indagación se mantuviera en manos del ejecutivo para evitar que otras investigaciones debilitaran la confianza de los inversionistas en el sistema financiero brasileño.

Otras comisiones del Senado (CPIs), promovidas por líderes de los miembros de la alianza partidista en el Gobierno, investigan casos de nepotismo y corrupción en el sistema judicial y en el sector bancario. Si prosiguieran las investigaciones ocasionaría un "choque de trenes" entre el legislativo y el judicial, y restaría tiempo y energía política para discutir las reformas económicas. Sin embargo, el resultado de estas investigaciones crearía el marco propicio para una reforma profunda del sistema judicial.

El último escándalo fue provocado por la divulgación de una cinta grabada que contenía la conversación telefónica entre el expresidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Andre Lara Resende, y el Presidente Cardoso. En ésta, Lara Resende le pregunta al jefe de Estado si puede usar su nombre para forzar a Previ (el fondo de pensiones del Banco de Brasil) a entrar en uno de los consorcios que disputaba la privatización de Telebras. El Ejecutivo culpó inicialmente al exsenador Gilberto Miranda, involucrado en investigaciones del dossier Islas Cayman, de divulgar estas grabaciones ilícitas. Posteriormente, otros personajes, como el exministro de Comunicaciones Luiz Carlos Mendonça de Barros, candidato a la vicepresidencia del PSDB, terminaron involucrados como acusadores o acusados y fueron convocados por el Congreso para ser escuchados. Esta oportunidad fue aprovechada por los partidos de izquierda, principales opositores del Gobierno para promover una iniciativa de *impeachment* en el Congreso, que fue bloqueada por la coalición gobiernista.

Estas situaciones han puesto a prueba la firmeza de la alianza partidista que respalda a Cardoso, y la habilidad de éste como *articularador* de las coaliciones tan disímiles y extrañas con las que es necesario gobernar en Brasil. Al menos durante 1999, es posible creer que perdurará, pero la carrera por las elecciones del 2002 comenzará pronto, como ya lo prueba el disenso de algunos miembros de los partidos de la alianza en estos episodios y respecto de la gestión del presidente. Gran parte de las esperanzas en la elección de Cardoso se hallaban depositadas en que lograra la reforma del sistema político de Brasil, objetivo al que se había comprometido en varias ocasiones. La principal dificultad reside en que este sistema se ampara en la Constitución de 1988, donde al ejecutivo estatal y municipal se le adjudicaron poderes que habían sido negados durante las dictaduras militares.

La Constitución de 1988 permitía que los estados respaldaran sus gastos mediante la obtención de créditos provenientes de sus bancos estatales, ya quebrados o ineficientes, pero era el gobierno federal quien terminaba pagando la factura con emisión primaria del BCB. En 1994, para implantar el Plan Real se acabó con ese sistema y se reestructuró la deuda de los 27 estados con el gobierno Federal, dejando a varios de ellos con recursos limitados y, en algunos casos, inexpertos en el buen manejo de las finanzas públicas.



Actualmente, pocos estados cumplen con el límite legal de gastos laborales (60% de sus ingresos), y bajo la Constitución vigente no hay manera de obligar a los gobernadores a cumplir o a retractarse de sus compromisos. Buena parte de los ingresos federales por recaudación de impuestos quedaron destinados a los estados y ciudades. Pero en ninguna parte se mencionó quién, cómo o cuándo, pagaría por todos los beneficios que se le concedieron a los gobernadores. Esto se reflejó a principios de 1999 cuando siete gobernadores decidieron suspender el pago de su deuda con el gobierno central. Esta decisión fue liderada por el expresidente y actual gobernador de Minas de Geraes, Itamar Franco, como parte de una fuerte oposición política.

Otros obstáculos que debe enfrentar Cardoso son, en primer lugar, el fraccionamiento político que se refleja en la existencia de 18 partidos. Si se tiene en cuenta que el presidente necesita el apoyo de la mitad más uno de los votos en el Congreso, para reformar una ley ordinaria, y de las tres cuartas partes en cuatro votaciones separadas para aprobar una modificación a la Constitución, se entiende por qué el proceso de reformas será lento. En segundo lugar, un sistema federal donde incluso los más pequeños estados pueden obligar al gobierno federal a cumplir cualquiera de sus demandas y en el que las cortes regionales pueden regular, o al menos complicar, la ejecución de cualquier tipo de decisión federal. Por todo ello son tan necesarias las coaliciones, aunque sean débiles y cambiantes, y es así como se puede afirmar que "el sistema brasileño es de lejos más complicado de lo que el país puede soportar".<sup>20</sup>

A pesar de todas las rigideces mencionadas antes, Cardoso ha logrado implantar algunas reformas aprovechando el "sentimiento de urgencia nacional", entre las cuales se encuentra la privatización de varios bancos estatales y la reestructuración del 90% de las deudas estatales. También logró eliminar la estabilidad en el empleo dentro de la función pública, al poner freno así a la burocracia estatal, y en enero logró que el Congreso aprobara una reforma tributaria por 5.000 millones de dólares en nuevos impuestos.

El principal reto es modificar el sistema de pensiones gravando a los pensionados y aumentando la contribución de los empleados públicos, a lo que el Congreso se ha negado cuatro veces antes. Esta puede ser la oportunidad para hacerlo, aprovechando la crisis experimentada y las recurrentes solicitudes que han puesto de manifiesto la necesidad de agilizar su aprobación.

El rompecabezas político y la repartición de las cuotas burocráticas hecha por el Presidente Cardoso en el gabinete con el que inició su segundo período, junto con las medidas impopulares de política económica adoptadas, son las principales causales del debilitamiento de la popularidad del presidente. Los más interesados en que esto ocurra pueden estar dentro del

<sup>20</sup> Marc Margolis, "Who runs Brazil?", *Newsweek*, Vol. 133, N° 4, 25 de enero de 1999, p. 22.

mismo gobierno, pues el PFL y el PMDB seguramente querrán tener un presidente de su partido en el 2002.

De hecho, las protestas sociales<sup>21</sup> y las fuertes críticas de los aliados del Presidente Cardoso, en contra de la política restrictiva del gobierno, se incrementaron en los meses de agosto y septiembre de 1999, al debilitar aún más su ya deteriorada imagen y de esta forma, dificultar el buen éxito de las reformas propuestas en el Congreso para la simplificación del complejo sistema impositivo del país.

Los intereses contrapuestos de quienes pretenden reformar dicho sistema y quienes buscan mantenerlo como hasta el momento, serán difíciles de reconciliar y sobrepasar. El "gobierno quiere recolectar más impuestos de los evasores fiscales y eliminar la serie de impuestos que afectan repetidamente a los bienes a lo largo de la cadena de producción, en favor de un impuesto uniforme sobre el valor agregado pagado por los consumidores".<sup>22</sup> Sin embargo, algunos gobiernos estatales y municipales prefieren no cambiar este tipo de contribuciones.

Por otra parte, el apoyo de los aliados del presidente en el Congreso se ha debilitado y se avecinan las elecciones municipales en octubre del año 2000, lo cual pone en graves aprietos al primer mandatario, ya que le queda poco tiempo para sacar adelante las reformas antes de que la atención de los congresistas se desvíe hacia este evento.

Así pues, la consecución del ajuste fiscal a través de las nombradas reformas, el cual es indispensable para el mejoramiento de la estabilidad económica del país y de su moneda, se hace cada vez más difícil, pues hay que lograr un consenso político y un acuerdo de voluntades. Sin embargo, el acuerdo adquirido con el FMI compromete al gobierno en la implementación de los ajustes.

## B. El efecto samba

### 1. Repercusiones para el Mercosur

El proceso de integración del Cono Sur atraviesa por un período de crisis. Después de varios años de progreso y crecimiento hoy el Mercosur se encuentra estancado, pues se ha presentado un retroceso en la consolidación de la unión aduanera, la profundización de la integración no ha avanzado y el intercambio comercial entre Argentina y Brasil, sus dos socios más grandes, cayó un 29% el primer trimestre de 1999.

<sup>21</sup> El 28 de agosto de 1999 se presentó "la marcha de Los Diez mil" en Brasilia, organizada por la izquierda, la cual buscaba reivindicaciones como el cambio de política económica, la renegociación del acuerdo con el FMI, la creación de empleo y la disminución de las tasas de interés.

<sup>22</sup> "Cardoso se la juega por la reforma tributaria", *El Tiempo*, 17 de septiembre de 1999.



Dicho estancamiento puede atribuirse a la difícil situación económica interna de Argentina y Brasil, al impacto que tuvo sobre el bloque la crisis financiera internacional y a la devaluación del real. Estos acontecimientos han hecho que cada país busque amortiguar sus diferentes efectos negativos, adoptar políticas que no son compatibles y chocar con el propósito de profundizar la integración.

Un ejemplo de lo anterior se presentó en junio del 99 cuando Argentina, ante la masiva entrada de productos extranjeros a su país (incluidos los brasileños, que se hicieron más competitivos después de la devaluación del real), vio amenazada su industria y expidió un decreto "mediante el cual permitía introducir medidas en contra de las importaciones de cualquier país, incluyendo las procedentes de sus socios comerciales del MERCOSUR"<sup>23</sup>.

Es importante recordar que Argentina ya había impuesto cuotas de importación a los textiles brasileños, restricciones técnicas a electrodomésticos y al acero. Ahora, las importaciones de papel y calzado desde el país carioca también se venían amenazadas por la decisión gaucha de adoptar salvaguardias temporales, al argumentar que estas están permitidas por la OMC cuando una situación inesperada, como la devaluación del real, pone en peligro la economía nacional.

La reacción de Brasil no se hizo esperar. Este país anunció, poco después, que se abstendría de continuar en las conversaciones comerciales con Argentina sobre tarifas para productos tales como el azúcar y los vehículos. Con el fin de superar este inconveniente, después de una reunión entre los Presidentes Menem y Cardoso, Argentina accedió a suspender las salvaguardias para textiles provenientes de Brasil y los demás socios del MERCOSUR.

Así, pues, se reanudaron las conversaciones comerciales entre los países miembros del bloque y, el viernes 6 de agosto de 1999, se reunieron en Montevideo para encontrar soluciones a los graves problemas por los que la integración atravesaba, entre ellos el conflicto comercial. Sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo al respecto aunque Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay saben que las negociaciones deben continuar.

La alta asimetría entre los miembros del Mercosur dificulta la adopción de compromisos que puedan representar la pérdida de autonomía frente a los otros miembros y limiten la toma de decisiones de manera unilateral. En esta situación, es importante tener como criterio la flexibilidad en la planeación y ejecución de medidas dentro del proceso de integración, pues la rigidez puede afectar negativamente a los miembros pequeños o favorecer desmesuradamente a uno de los grandes.

<sup>23</sup> "Duro enfrentamiento en Mercosur", *Portafolio*, junio de 1999.

La crisis pone de manifiesto que las medidas por tomar en el futuro deben tender a incrementar la unión a partir de la definición de parámetros macroeconómicos convergentes, la ampliación del mercado eliminando los obstáculos existentes, y el mejoramiento de la integración política, pues el Mercosur representa la mejor oportunidad de inserción en la economía global para sus miembros. De esta forma, los hechos coyunturales no pondrán en peligro la integración regional, y más bien serán superados gracias a la misma fuerza que da un mercado común.

#### a. Argentina: entre los compromisos y las esperanzas

El principal afectado tras la devaluación del real es Argentina, que se enfrenta a uno de los periodos más difíciles rondado por el fantasma de la recesión<sup>24</sup>. Una de las principales consecuencias para este país es la pérdida de competitividad de sus productos dirigidos al mercado brasileño y de los bienes primarios que compiten en terceros mercados con los producidos por Brasil. Esta situación empeora las dificultades enfrentadas al interior del país debido al desempleo<sup>25</sup> y la baja en la demanda interna, a lo que ahora se suma el cambio de signo en la balanza comercial con Brasil, destino de la mayor parte de sus exportaciones<sup>26</sup>.

Desde la adopción de la convertibilidad, el peso argentino se ha sobrevaluado, de esta manera genera así la falta de competitividad; las medidas de liberalización de la economía y las privatizaciones no ayudan a tal situación. A esto se suma la apreciación del dólar con la que tiene paridad fija y la disminución de los precios de las materias primas que han producido un deterioro de los términos de intercambio<sup>27</sup>.

En conclusión, los problemas recesivos que enfrenta Argentina no residen en la situación de los mercados financieros, sino en los problemas generados por el deterioro de sus términos de intercambio al interior del Mercosur y en el resto de sus mercados externos.

<sup>24</sup> Aunque el Ministerio de Economía no lo reconoce, analistas privados afirmaron, luego de dos trimestres consecutivos de caída en la producción, que Argentina se encontraba técnicamente en recesión. Para el resto del año, los optimistas esperaban un crecimiento entre 0 y 1.5% negativo, mientras que los pesimistas una contracción de 3% o más, y el Gobierno pronosticaba un crecimiento positivo de 5%. En contraste, la economía argentina creció 4.2% en 1998, aunque la cifra ya representaba una desaceleración frente al 8.6% de 1997.

<sup>25</sup> En cuanto al desempleo, la tendencia esperada es que aumente durante el primer semestre de 1999, llegando al 13.7% o 13% sin alcanzar el récord de 18.5% de mayo de 1995. En Alejandro Lifschitz, "Argentina se hunde en la recesión", *La República*, marzo 19 de 1999, p. 7A.

<sup>26</sup> "Argentina está pagando los costos de su alta dependencia comercial con Brasil, hacia donde se dirigen el 30% de sus exportaciones agrícolas y 50% de las industriales". Para 1999 se prevé un déficit de más de 200 millones de dólares, después de haber obtenido en 1998 un superávit por 734 millones. A. Lifschitz, *Op. Cit.*

<sup>27</sup> El panorama se complica con las altas tasas de interés y el difícil acceso al crédito externo, y que de no mejorar, algunos analistas prevén que la paridad peso-dólar se pueda romper en el 2000.



## 2. Repercusiones para los demás vecinos

Para los demás países latinoamericanos, las consecuencias de la situación brasileña han tenido efecto por un lado, en la imagen que generaron ante los mercados financieros, y por otro, en el riesgo cambiario. El trato particular se ha conseguido, haciendo que la situación latinoamericana se estabilice. El problema ahora radica en la evolución de cada economía y en el impulso que puedan obtener de un mejor comportamiento del mercado internacional.

A pesar de los casos particulares en 1999, Latinoamérica como conjunto ha mostrado signos de mejora de los indicadores financieros después de las crisis de Asia y Rusia. Brasil continúa siendo un importante articulador en el escenario regional y a pesar de que se pudo evitar un alto contagio de la crisis sobre los países vecinos, no se puede negar que sus economías se encuentran conectadas por el alto nivel de comercio que mantienen. No obstante, es posible afirmar que las medidas de carácter macroeconómico y fiscal que algunos países tuvieron que adoptar, no son el resultado de una turbulencia generada por la crisis brasileña, sino que las economías latinoamericanas no han implementado en el momento adecuado los ajustes internos necesarios.

Varios países de la región se vieron obligados a devaluar sus monedas por razones internas. Es el caso de Ecuador que trató de mantener la banda cambiaria al generar un sistema irreal que no se pudo sostener<sup>28</sup>. Los problemas para la economía de este país continúan y es probable que su recuperación sea lenta.

El escenario en Venezuela no es más alentador. El déficit fiscal se elevó y se esperaba un crecimiento negativo para 1999, la inflación es bastante alta y la tasa de desempleo tiende a aumentar. Este país tiene una posibilidad de solucionar sus problemas luego de los poderes otorgados al jefe de Estado y del alza de los precios del petróleo, aunque es notorio que el presidente Chávez le ha dado prioridad a la reforma política.

Los gobiernos de estos dos países deben recobrar la confianza internacional, demostrando la efectividad de sus planes de ajuste, para cumplir con el objetivo de conseguir recursos en el exterior entre organismos multilaterales de crédito, y captaciones en los mercados de capitales internacionales. En este último aspecto es importante la imagen que tengan los inversionistas sobre la región, en la cual influye la situación de Brasil, motivo de sus intereses.

Por otro lado, es posible creer que ante las enormes necesidades de financiamiento de la economía brasileña, capte la mayor parte de los escasos recursos disponibles en los mercados

<sup>28</sup> La crisis ecuatoriana se originó en el sector financiero y terminó afectando todos los sectores de la economía. El gobierno se comprometió en adoptar un plan para reducir el déficit fiscal, aumentar las captaciones tributarias, y a iniciar un proceso de saneamiento bancario.

internacionales y deje poco para las demás economías latinoamericanas que enfrentaban en 1999 problemas similares de déficit público, peligro de recesión y altas tasas de interés.

Sin embargo, fuera de sus aspectos financieros la crisis se traduce en deterioro social grave: baja de los salarios reales, alto desempleo, aumento de la pobreza. El Banco Mundial ha llamado la atención sobre la gravedad de este deterioro que podría afectar la estabilidad de los países y de sus escenarios políticos.

## a. Las negociaciones entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur

Las negociaciones entre la CAN y el Mercosur se enmarcan dentro del proceso de formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El interés de Brasil en su avance, pese a los problemas presentados en las economías de la región desde el año pasado, es que bajo el principio del *building blocks*, prácticamente toda Sudamérica estaría bajo su influencia. Esto le otorgaría enorme poder de negociación frente a EE. UU. en las negociaciones para la construcción del ALCA.

En 1999 se buscó un acuerdo de preferencias arancelarias para incrementar el comercio intrarregional y eliminar las protecciones que hay entre los dos grupos, paso previo a la creación de un área de libre comercio, pero se vieron afectadas por varias circunstancias. En primer lugar, las negociaciones se realizaban bloque a bloque, como Colombia había conseguido que se hicieran, pero los problemas económicos y financieros de la economía brasileña impidieron que este país continuara dialogando dentro del bloque Mercosur. Por otro lado, esta rígida posición estaba haciendo que Venezuela se declarara dispuesta a negociar fuera del bloque de la CAN el acuerdo arancelario. A pesar de los obstáculos, en junio se consiguió concretar las negociaciones entre Brasil y la CAN sobre las preferencias arancelarias. Este acuerdo comercial, que entró a regir a partir de agosto de 1999 y tendrá una duración de 2 años, incluye el trato preferencial para incentivar el comercio entre la CAN y Brasil de aproximadamente 3.000 productos. Después de lograr un acuerdo con Brasil, se debe empezar a negociar con los demás miembros del Mercosur.

En la actual coyuntura, las crisis de las economías andinas pueden impedir la consolidación del mercado común si se permite que las reacciones racionales a situaciones de corto plazo no tengan en cuenta las ganancias de lo que en el largo plazo puede obtenerse si se continúa el proceso. Los beneficios que pueden obtener los miembros de la CAN y del Mercosur, tanto dentro de sus desarrollos como de la relación mutua, les pueden ayudar a una inserción creativa y benéfica en la dinámica de bloques regionales.



## b. Colombia

Hablar de Brasil como el país de mayor relevancia debido a su tamaño y economía en América Latina, parece no ser tan importante para Colombia. Las relaciones bilaterales entre los dos países son pequeñas. Esto hizo que la crisis brasileña no tuviera un alto efecto de contagio directo en la economía colombiana. En palabras del codirector de la Junta Directiva del Banco de la República, "la realidad es que en Colombia el efecto de Brasil fue nulo [...] más si se tiene en cuenta que nosotros no tenemos un comercio muy grande con Brasil"<sup>29</sup>.

El bajo nivel de relación económica entre los dos países hizo que los efectos de la crisis brasileña no se reflejaran en forma directa sobre Colombia. La devaluación del real dio mayor competitividad en términos de precios a las exportaciones de Brasil, pero se temía muy poco a ésta por sus bajos niveles de intercambios comerciales<sup>30</sup> y de inversiones<sup>31</sup>. Sin embargo, se puede presentar este efecto de manera indirecta, a través de la inundación de productos brasileños en los mercados con que Colombia sostiene un mayor comercio, generando dificultades para competir con bajos precios.

RELACIONES COMERCIALES COLOMBIA - BRASIL							
(mill. de US\$)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	variación % último año
TOTAL							
IMPORTACIONES*	430.580	337.113	385.610	356.349	423.749	371.761	-12,3
TOTAL							
EXPORTACIONES**	59.355	59.282	104.417	119.100	131.502	99.844	-24,1%
BALANZA	-391.119	-277.831	-281.193	-118.149	-292.247	-271.917	
* Importaciones colombianas desde Brasil				** Exportaciones colombianas hacia Brasil			

FUENTE: Ministerio de Comercio Exterior Colombiano, con base en datos DANE-DIAN.

<sup>29</sup> Roberto Janguila Bonnet. "Colombia vacunada contra efectos de crisis de Brasil", *La República*, 23 de febrero de 1999.

<sup>30</sup> El intercambio comercial entre estos dos países superó los 557 millones de dólares en 1997, cifra que apenas representa el 2,1% del comercio total colombiano y el 0,5% del brasileño. Para 1998 estos porcentajes no aumentaron de manera importante, pues representaron el 2,6% y el 0,5% respectivamente. Además, los bienes que se transan son en su mayoría primarios (34,5%) que no generan un alto valor agregado. El resto corresponde a química básica (28%), industria liviana (21%) y maquinaria y equipos (10%). "Brasil obliga a apurar el ajuste", *El Espectador*, 5 de febrero de 1999.

<sup>31</sup> Brasil tuvo una participación del 0,3% en el total de inversión extranjera no petrolera en Colombia, mientras que la de este país en Brasil es prácticamente inexistente. Las empresas brasileñas son pocas y ocupan posiciones intermedias; en su mayor parte se orientan hacia los sectores de infraestructura, salud y manufactura. "Brasil obliga a apurar el ajuste". Op. Cit.

Una parte de las estrategias de recuperación de Brasil para captar mayores divisas, ha sido la intensificación de sus exportaciones de café gracias a la devaluación. El país que en el primer cuatrimestre del año 98 exportó 800.492 sacos de 60 Kgs, incrementó sus ventas al exterior en un 120% para el mismo período en 1999<sup>32</sup>. Esto ha originado una depresión de los precios internacionales del producto, afectando a las exportaciones colombianas, que disminuyeron su valor en un 31% para el primer trimestre del 99.

Las crisis han dejado como enseñanza fundamental, "la necesidad de filtrar la inversión extranjera, para no servir como un simple terreno de rentabilidad y hacer que quienes pretenden invertir en las economías emergentes lo deben hacer buscando beneficios de largo plazo, pues sólo de esta manera los países consiguen aprovechar los beneficios de mayores recursos circulando en el sistema económico. La crisis de Asia ha permitido que los países busquen con seriedad el control a los sistemas financieros"<sup>33</sup>.

## III. CONCLUSIÓN

La crisis brasileña se presenta en un contexto en el que la economía mundial se debate entre las proyecciones optimistas y los resultados desalentadores en algunas regiones, especialmente en América Latina. Los pronósticos del FMI para la economía mundial son de recuperación global. Para 1999 se proyectaba un crecimiento de sólo 2,3%, pero para el año 2000 se espera que sea de 3,4% y que se recuperen las economías más golpeadas del sudeste asiático. Corea del Sur ya lo está haciendo, y proyecta una expansión de su economía del 4,6%. Sin embargo, no se debe descuidar el hecho de que muchas de estas proyecciones optimistas se basan en variables que se comportan con alta incertidumbre y volatilidad. Por ejemplo, para el primer semestre de 1999 se establecía una inyección de liquidez a la economía mundial a través de la reducción de las tasas de interés en Europa y Estados Unidos, favoreciendo a las economías emergentes. Pero para julio de este mismo año, se presenta el alza de los intereses en Estados Unidos<sup>34</sup>, complicando la situación para los países en desarrollo por el incremento de sus deudas y favoreciendo la tendencia actual de los inversionistas que prefieren mayor seguridad con menores intereses.

La crisis brasileña si bien es propia de la evolución del proceso de globalización y de los ciclos económicos, se ha diferenciado de las crisis financieras internacionales que la antecedieron debido a su corta duración y recuperación de los síntomas que la caracterizaron. El caso de Brasil no es aislado en el contexto internacional.

<sup>32</sup> "Brasil dobló ventas externas de café", *La República*, 12 de marzo de 1999.

<sup>33</sup> Sandra Patricia Martínez. "Flujos de capital. Síntoma de una nueva realidad", *El Financiero*, N° 158, marzo de 1999.

<sup>34</sup> Después de dos años sin modificaciones, la Reserva Federal de los Estados Unidos decide aumentar en 0,25% la tasa de interés utilizada en operaciones internacionales, colando el dólar en un 5%.



El compromiso del Gobierno de hacer los ajustes necesarios forma parte del plan global para conjurar la crisis financiera. El que las consecuencias de la devaluación del real en enero de 1999 no tuvieran los visos de catástrofe que se pronosticaban hacen que en el país prevalezca el optimismo. Sin embargo, las dudas sobre la economía no se han despejado si se tiene en cuenta que la crisis económica y social interna persistirá, aunque se recupere la confianza de los inversionistas internacionales. Por otro lado, la complicada situación política de Cardoso dificultará la adopción de algunas de las reformas estructurales requeridas, aunque la crisis puede crear un ambiente propicio para introducirlas.

Existen también costos asociados con las crisis que superan el ámbito interno del país. Con la situación que se presentó en Brasil se puede observar cómo se establece un freno a la integración entre grupos regionales, así como al interior de éstos. Las disputas entre Brasil y Argentina han alcanzado un alto grado de intensidad y las medidas unilaterales ponen en riesgo el intercambio entre los dos países.

Actualmente se presentan reacciones frente a estos problemas derivados de la crisis como son, por ejemplo, la posición de Malasia, que ha regresado a la protección de su economía y ha tildado al sistema económico internacional (incluidos países y organismos) de responsable por la crisis que se ha propagado a través de los continentes. Esto plantea un cuestionamiento a los procesos de liberalización y globalización, que podría llegar a convertirse igualmente, en un freno a éstas dinámicas.

Así mismo, se han desarrollado una serie de debates en torno a la situación económica y financiera internacional, paralelamente a la crisis brasileña. En el mundo se discute el papel que cumplen organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a raíz del tratamiento de las crisis. Lo anterior ha llevado a que se generen propuestas que giran en torno a la construcción de una nueva "arquitectura financiera internacional". Esto implicaría la reforma del sistema financiero a través de la regulación de los flujos de capital, de la solidez de las entidades que hacen parte de éste y del papel asignado al FMI para la prevención y recuperación de estos sucesos. También se debate la reforma de las estructuras y los objetivos de los organismos mencionados anteriormente, con planteamientos que llegan a proponer su eliminación.

Otro debate, que cobra mayor fuerza en América Latina, es el de la dolarización de los países de la región. Esto a raíz de los problemas presentados en el manejo de las tasas de cambio a través de bandas o de paridades con el dólar, que han sido parte fundamental en el desencadenamiento de las crisis y los problemas dentro de las economías. Inclusive para el Mercosur se ha planteado la posibilidad de implantar una moneda común al estilo de la Unión Monetaria Europea. Sin embargo, existe la tendencia a tratar el tema como una posibilidad de largo plazo, ya que no hay consenso en torno a este tipo de medida. Por lo

tanto, en este lapso de tiempo, Latinoamérica debe aprender de las posibles lecciones que ofrezca la experiencia en la Unión Europea.

Por último, se puede también poner en duda, si no es coincidencia el hecho de que las crisis se hayan presentado en países que tienen la característica común de ser el termómetro de su región: Brasil, Rusia y Japón. El mundo puede estar viviendo el fin de la expansión de un ciclo económico. En parte por esta razón, los debates de reforma a la dinámica financiera internacional no son aislados de los sucesos, han cobrado fuerza y pueden derivar en cambios a esa "arquitectura global".

#### BIBLIOGRAFÍA

##### Libros

Gilhodes, Pierre. "Euforia, cataclismo y lucidez", *OASIS 98*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 28.

Kindleberger, Charles P. "Manías, pánicos y cracs", *Historia de las crisis financieras*, Buenos Aires, Edit. Ariel, 1993.

L'etat du Monde, 2000.

Menza, Carla y otros. "Brasil: encrucijada de fin de siglo", *OASIS 98*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.

Montenegro, Armando. "Economía colombiana: situación monetaria y cambiaria 1999", 11 de febrero de 1999.

O'Connell, Arturo y Sebastián Briozzo. "Brasil, Informe de Coyuntura Económico", 1998.

RAMSES 1999. Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies. "Le Brésil, une nation pleine de ressources", Institut Français des Relations Internationales.

RAMSES 2000. Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies, Institut Français des Relations Internationales.

##### Revistas

FMI *Boletín*, 5 de octubre de 1998, Vol. 27, N° 18; 26 de octubre de 1998, Vol. 27, N° 19; 9 de noviembre de 1998, Vol. 27, N° 20; 23 de noviembre de 1998, Vol. 27, N° 21; 7 de diciembre



de 1998, Vol. 27, N° 22; 21 de diciembre de 1998, Vol. 27, N° 23; 1° de febrero de 1999, Vol. 28, N° 2.

"Mercados Internacionales de capital: Desarrollos, perspectivas y políticas". El Gobierno de los Mercados Financieros, Fondo Monetario Internacional.

*Latin American Newsletters*. Informe Latinoamericano. IL-98-02, 13 de enero de 1998; 27 de enero de 1998; 17 de febrero de 1998; 24 de febrero de 1998; 17 de marzo de 1998; 12 de mayo 12 de 1998; IL-98-50, 15 de septiembre de 1998; IL-98-37, 22 de septiembre de 1998; IL-98-40, 13 de octubre de 1998; IL-98-05, octubre de 1998; IL-98-41, 20 de octubre de 1998; IL-98-43, 3 de noviembre de 1998; IL-98-44, 10 de noviembre de 1998; IL-98-45, 17 de noviembre de 1998; IL-98-46, 24 de noviembre de 1998; IL-98-48, 8 de diciembre de 1998; IL-98-50, 22 de diciembre de 1998; IL-99-02, 12 de enero de 1999; IL-99-03, 19 de enero de 1999; IL-99-04, 26 de enero de 1999; IL-99-05, 2 de febrero de 1999; IL-99-06, 9 de febrero de 1999.

Margolis, Marc. "A tale of two countries", *Newsweek*, 1° de febrero de 1999.

Margolis, Marc. "¿So who runs Brazil?", *Newsweek*, Vol. 133, N° 4, 25 de enero de 1999, p. 22.

Martínez, Sandra Patricia. "Flujos de capital. Síntoma de una nueva realidad", *El Pregón*, N° 158, marzo de 1999.

RSCX. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Fundação centro de estudos do comércio exterior. N° 57, 58, 59 y 60. Septiembre de 1998-Septiembre de 1999.

Padgett, Tim. "Cardoso al rescate", *TIME*, 1998.

"Itama: Franco Takes His Revenge", *The Economist*, Vol. 350, N° 8102, 16 de enero de 1999.

"Tempest-Tossed but Floating", *The Economist*, Vol. 350, N° 8103, 23 de enero de 1999.

"Brazil's fragile fiscal progress", *The Economist*, Vol. 351, N° 8123, 12 de junio de 1999.

"Cardoso's last chance for reforms", *The Economist*, Vol. 352, N° 8129, 24 de julio de 1999.

"Brazil's economic recovery". En *The Economist*, Vol. 352, N° 8134, 28 de agosto de 1999.

"Despierta, Mercosur", *Tiempos del Mundo*, jueves, 15 de julio de 1999, p. B24.

"Menem pidió una tregua en la guerra comercial con Brasil", *Tiempos del Mundo*, jueves, 5 de agosto de 1999, p. B27.

"En enero ocurrió lo que todo el mundo temía: Brasil devaluó", *Carta Financiera*, enero de 1999.

"La crisis financiera de Asia: Elementos para un debate global", *Comercio Exterior*, Vol. 48, N° 11, noviembre de 1998.

"Las exportaciones brasileñas hacen agua", ANSA, *El Espectador*, 17 de mayo de 1999.

"Avalancha de protestas en Brasil", *El Espectador*, 25 de abril de 1999.

"Brasil obliga a apurar el ajuste", *El Espectador*, 5 de febrero de 1999.

"Thiro enfrentamiento en MERCOSUR", *Pertfolio*, 28 de julio de 1999.

Lifschitz, Alejandro. "Argentina se hundió en la recesión", *La República*, 19 de marzo de 1999, p. 7A.

Junguito Bonnet, Roberto. "Colombia vacunada contra efectos de crisis de Brasil", *La República*, 23 de febrero de 1999.

"Brasil redobló ventas externas de café", *La República*, 12 de mayo de 1999.

Samuelson, Robert. "¿Ya pasó la crisis mundial?", *La República*, 29 de marzo de 1999, p. 7A.

"MERCOSUR, una balanza comercial amarga", *El Tiempo*, miércoles, 28 de julio de 1999, *The Street Journal Americas*, p. 4B.

Fritsch, Peter. "Cardoso se la juega por la reforma tributaria", *El Tiempo*, 17 de septiembre de 1999.

Fritsch, Peter. "Brasil vuelve a bajar las tasas", *El Tiempo*, 20 de mayo de 1999, p. 14A.

Phillips, Michael. "La crisis global pierde fuerza", *El Tiempo*, 14 de marzo de 1999, p. 16A.

#### Direcciones de Internet

[www.latin-focus.com](http://www.latin-focus.com)

Fondo Monetario Internacional

[www.fmi.org](http://www.fmi.org)

Banco Central do Brasil

[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)



Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia	<a href="http://www.ibge.gov.br">www.ibge.gov.br</a>
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico	<a href="http://www.bndes.gov.br">www.bndes.gov.br</a>
Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas	<a href="http://www.fipe.com.br">www.fipe.com.br</a>
Fundação Getúlio Vargas	<a href="http://www.fgv.br">www.fgv.br</a>
Ministério de Fazenda	<a href="http://www.fazenda.gov.br">www.fazenda.gov.br</a>
Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas	<a href="http://www.ipea.gov.br">www.ipea.gov.br</a>