

GEOPOLÍTICA DEL PETRÓLEO

1

PIERRE GILHODES

Investigador del CIPE y profesor de la
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales

Correo electrónico: calarma@aol.com

1

CONTENIDO

I. Reservas y producción	17
A. Reservas	18
B. Producción	19
II. Consumo	22
III. Comercio	25
IV. Actores y estrategias	29
V. Estrategias y conflictos hoy	34
A. El Golfo Pérsico y el mar Caspio	35
B. El Caribe	37
C. La República Popular de China	39
D. Ecología y petróleo	40
Conclusión	41

A pesar de diversas informaciones de prensa anteriores, el mundo se sorprendió al saber que, en su reunión del 10 de junio del 2002, la Oficina de Política de Defensa del Pentágono (*Defense Policy Board*) recibió un informe que llegó a las páginas de la prensa. Uno de sus asesores, empleado de la Rand Corporation, el francés Laurent Murawiec, describió a Arabia Saudita como un enemigo de los Estados Unidos, "con elementos activos a cada nivel de la cadena del Terror... desde planeadores hasta financistas, desde altos mandos hasta simples soldados, desde ideólogos hasta dirigentes carismáticos". Recomendó dirigir a la familia saudí un ultimátum: dejen de respaldar el terrorismo o esperen la captura de sus yacimientos de petróleo y de sus inversiones financieras en Estados Unidos. Tanto el secretario de Estado como el secretario de Defensa se distanciaron posteriormente de este informe; sin embargo, la intervención mostró que había dejado de ser tabú la discusión sobre la naturaleza del que hasta ahora había sido aliado de los Estados Unidos en el Medio Oriente. Más que gesto de mal humor o iniciativa intempestiva, se notaba que, después del 11 de septiembre del 2001, podría abrirse campo una evaluación diferente de las fuerzas existentes en esta parte del mundo, tan estratégica por la presencia de la mayoría de las reservas petroleras mundiales. En Estados Unidos, ciertas fuerzas —heterogéneas— discutían si la mejor política para el futuro consistía, como se había procedido hasta ahora, en respaldar el fanatismo religioso mezclado con la amoralidad total y el desconocimiento de los más elementales derechos de los príncipes de Arabia. Unos por valores éticos, otros por desconfiar del cortoplacismo, muchos empezaban a pedir una revisión de la actitud asumida frente al primer productor y exportador mundial de petróleo. ¿Cómo entender el cambio?

El estudio de la política petrolera ha mostrado una fuerte inclinación hacia las consideraciones de la geopolítica, pero ¿qué es la geopolítica?

Por su etimología, es la inscripción de la política (entendida en un sentido amplio) en la geografía, el peso de ésta en los acontecimientos humanos. Panamá es, ante todo, un istmo; pero en vez de unir dos tierras, la del Norte y la del Sur, parece mas bien destinado a aproximar los dos océanos, de ahí la importancia de su canal. Bogotá es una capital de acceso difícil, alejada del mar y trepada en una cordillera, cuya población durante varios siglos no reflejó la diversidad de la población de la

que hoy es Colombia. ¿Habría influido esta localización de la capital en su historia política?

En otro sentido, a partir del siglo XIX en Inglaterra, Alemania, Estados Unidos, y mucho tiempo después en América del Sur, se han desarrollado, sobre todo entre militares, teorías que determinan el supuesto destino de un país a partir de su inscripción en la geografía: Inglaterra es una isla, el mar la protege y le crea una vocación de potencia marítima. Esta geopolítica opone, en particular, los destinos marítimos de ciertos estados y los destinos continentales, terrestres, de otros: Alemania, Rusia, China... La geopolítica no se basa solamente en la geografía física sino también en la geografía humana. La homogeneidad, nunca total, de la población de un país constituía un factor de potencia frente a la heterogeneidad de otros. Esto condujo a aberrantes ferias racistas sobre pureza de la raza, superioridad de la raza blanca, exterminio de otras razas que desembocaron en los crímenes nazis en Alemania en la primera mitad del siglo pasado o, en América Latina, en el darwinismo social.

Es, sobre todo, en la primera acepción de la geopolítica donde pretendemos inscribirnos. Una primera consideración muestra que, aun cuando las propiedades del petróleo eran conocidas desde mucho tiempo atrás, solo a fines del siglo XIX se vislumbran sus potencialidades y, después de la Primera Guerra Mundial, se explotan a fondo en una alianza de la industria extractiva y de la industria automotriz y, luego, de la aviación. Se ha hablado, hasta nuestros días, de estrategias tendientes a desalentar otras fuentes de energía, en particular a través de políticas de precios. El grupo de presión era fuerte por su carácter de oligopolio estructurado entre empresas de Gran Bretaña y Estados Unidos, por su capacidad de penetración en las esferas de gobierno (el presente gobierno de los Estados Unidos como prueba casi caricaturesca de esta afirmación: con el presidente, el vicepresidente, la responsable del Consejo Nacional de Seguridad...), por los altos ingresos que muchos gobiernos consiguen de la comercialización de los productos petroleros (la administración Frastrana, con sus constantes déficits, usó a Ecopetrol como una vaca lechera para sus gastos presupuestales y para financiar la guerra interna).

Para ser completa, la geopolítica debería ser de la energía. Hoy se integra a ella, con localizaciones geográficas diferentes, la industria del gas natural; existe

una estrategia subordinada de carbón, por su menor valor, por su diferente geografía, geografía de la producción y del consumo. También se pueden mencionar otras fuentes de naturaleza tan diferente como pueden ser la leña o la energía nuclear.

Un aspecto importante de la geopolítica energética es que se encuentra en el corazón de las discusiones sobre contaminación y de los peligros para la permanencia y la calidad de la vida, con posiciones muy encontradas de los actores.

La geopolítica podría ser también, desde este punto de vista, de la contaminación en el mundo, de las políticas conservacionistas, así como en los siglos XIX y XX lo fue del carbón y del acero (de la siderurgia) y hoy comienza a serlo del agua dulce, teniendo en cuenta su escasez o la desertificación (el agua dulce es uno de los factores que enfrenta a Israel, gran consumidor, a los estados árabes que lo rodean y a los palestinos).

I. Reservas y producción

La geopolítica permite elaborar una visión integrada de la producción, el transporte y el consumo del producto, la cual será determinada por las estrategias de los diversos actores. Para comprender mejor estas diferencias miraremos, una tras otra, la producción y el acondicionamiento (refinación), el transporte (tanto marítimo como terrestre) y el consumo.

Para examinar la producción se deben tener en cuenta tanto el estado de las reservas como la actual extracción y sus tendencias. Puede precisarse también, sin entrar demasiado en detalles técnicos, que existen diferentes clases de petróleo, no exactamente intercambiables, desde los livianos —los más buscados para gasolina, keroseno, etc. (Colombia produce sobre todo livianos, lo que le da un valor mayor que la simple cantidad producida o exportada)— hasta los pesados —usados sobre todo en la industria y cuyo costo de refinación es mayor (pesado es la mayor parte del petróleo venezolano).

A. Reservas

La industria introduce la distinción entre las reservas probadas (seguras, que podrían ser extraídas si fuere necesario) y las probables (eventuales pero que, solo parcialmente, ascenderán de la categoría de probables a la de probadas).

Aunque se piensa que las técnicas de hoy deben haber permitido detectar las principales reservas mundiales que existen, para tener un dato fidedigno en cuanto a las probables, no sucede lo mismo con las probadas. El nivel de estas últimas aumenta ligeramente cada año. Las estrategias de las empresas las llevan a mantener en secreto las prospecciones y sus resultados frente a las demás empresas, a los gobiernos y a otros actores. Si bien podría pensarse que se controlan mutuamente las mayores se respetan y pocas veces entran en conflicto. En varias ocasiones, las fusiones de estos últimos años han tenido como efecto (efecto buscado pero, naturalmente, no es la única razón) hacer crecer las reservas a las que ya tienen acceso asegurado.

En este año 2002, las reservas mundiales alcanzarían, según la tendencia conocida de la extracción, para 40 años. En 1979 se calculaba que alcanzarían para 27 años, lo que significa que se agotarían en el 2006. Estas reservas conocidas están desigualmente repartidas: 55,3% de ellas están situadas en el Medio Oriente (Golfo Pérsico y alrededores), de las cuales la cuarta parte en la sola Arabia Saudita seguirán de lejos por Iraq, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait e Irán. América Central y del Sur tendrían el 9,1% de las reservas, África el 7,3%; los países de la ex Unión Soviética, el 6,2%; América del Norte, el 6,1%; Asia oriental y del Sur y el Pacífico, el 4,2%; y Europa, el 1,8%. Al ritmo actual de extracción, el petróleo duraría 97 años en el Medio Oriente, donde son mayores las reservas; hasta unos 12 años en los Estados Unidos; 38 años en América central y del Sur; 28 años en África; y 20 en la ex Unión Soviética, una ficción como entidad¹.

El petróleo es un recurso no ilimitado y son muchos los especialistas que nos ponen en guardia sobre las consecuencias de su relativa escasez, en particular entre los consumidores (países, industrias). Tener visión de futuro es reflexionar sobre las evoluciones de la tecnología (en la prospección), pero sobre todo en lo que se

¹ BP Statistical Review of World Energy, 2002, www.bp.com/pressroom/energy, 2002.

refiere al consumo o a la sustitución, cuando es posible. La Agencia Internacional de Energía, centro de referencia en la materia, calcula un probable aumento del consumo del 55% entre 2001 y 2020.

Como se puede observar, los países que cuentan con importantes reservas son prácticamente todos países del Sur; pocos grandes dueños de reservas pertenecen al mundo industrializado: tanto Europa, que solo cuenta con los yacimientos del mar del Norte entre Escocia y Noruega (próximos a agotarse), como Asia Oriental (en particular Japón y Corea) son tributarios de las producciones de otras regiones.

B. Producción

Las reservas y la actual producción no son, desde un punto de vista geográfico, paralelas. Hay reservas que se quedan como tales por razones de costo o por dificultades de extracción o refinación. Si el precio del petróleo no es suficientemente alto nadie está interesado en trabajar en los yacimientos difíciles, en tierra o bajo el agua (aun cuando esta última técnica ha hecho impresionantes progresos). En otros casos, como en las arenas bituminosas del Orinoco, en Venezuela, hasta hace poco las técnicas eran tan costosas que no se justificaba su explotación. En el mundo entero, hoy día, estas técnicas han progresado mucho y, en consecuencia, el costo es menos elevado. Se sabe proceder a recuperaciones secundarias y hasta terciarias (lo que queda en una cuenca después de una primera explotación, cantidad y porcentaje variables, pero siempre altos).

La naturaleza, como por maldad, acomodó el petróleo en zonas en que los hombres, posteriormente, crearon sus fronteras de Estados. La mayor parte de las veces no lo sabían, como en el caso de las fronteras entre Colombia, Venezuela y Ecuador; en otros casos, lo hicieron con intención, como sucedió en varias partes del Golfo Pérsico. En estos casos las fronteras no son de los pobladores, sino de las potencias coloniales o dominantes.

La producción, que se inició en la segunda mitad del siglo XIX, se hizo con base en los códigos de minas preexistentes. Se presentaban, y aún se presentan, grandes diferencias entre el derecho romano que reconoce a la Nación la propiedad del subsuelo, heredado de los monarcas, y el derecho anglosajón que se la reconoce al propietario del suelo; esta diferencia generó muchos litigios. Rápidamente, las primeras empresas petroleras empezaron a buscar hidrocarburos fuera de sus fronteras, lo que les ocurrió entre las primeras (pero no las únicas) transnacionales. Esta situación creó numerosas diferencias entre gobiernos y empresas, en particular por razones tributarias. Con la nacionalización del petróleo en la joven Unión Soviética (que lo explotaba en Bakú, a orillas del mar Caspio), nació un pensamiento nacionalista entre la intelectualidad y los sectores políticos, desde América Latina hasta el Medio Oriente, pensamiento que tendía a confundirse con el anticolonialismo que apuntaba en primer lugar a Gran Bretaña. Los trabajadores del ramo se constituyeron pronto en uno de los núcleos obreros de mayor organización y protagonismo sindical, como en Venezuela o en Irán (y en Colombia, desde los años veinte).

El consumo mundial diario de petróleo es hoy de 72 millones de barriles; podría pasar a 92 millones en 2010 y a 112 millones de barriles/día en 2020³.

En el año 2000, la producción mundial fue de 3.555 millones de toneladas. De ellos, el solo Medio Oriente produjo el 36%⁴.

Producción mundial de petróleo en el año 2000⁴

PAÍSES	MILLONES DE TONELADAS	PORCENTAJES
Arabia Saudita	448,2	12,5
Estados Unidos	352,6	9,9
Rusia	323,3	9
Venezuela	181,4	5,1
Irán	176,6	4,9

Producción mundial de petróleo en el año 2000⁴

PAÍSES	MILLONES DE TONELADAS	PORCENTAJES
México	169,2	4,7
China	162,2	4,5
Noruega	157,5	4,4
Iraq	128	3,6
Gran Bretaña	126,6	3,5
Canadá	120,9	3,4
Kuwait	106,8	3
Nigeria	106	3
Resto del Mundo	1055,2	29,5

No hay una relación directa entre el nivel de las reservas en un país o una región determinada y el nivel de la producción en el mismo país o la misma región. Se presentan una serie de factores que se podrían resumir en: nivel de accesibilidad: técnicos y geográficos (acceso fácil o difícil); de precios (en relación con los precios vigentes o con los futuros esperados); políticos (según la posibilidad de trabajar en el país, tanto en el presente como en el futuro, para lo cual se puede pensar en la situación excepcional de Iraq). Por fin, la concertación entre países productores dentro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) o por fuera, últimamente entre la OPEP, Noruega, Rusia y México, puede derivar en decisiones de limitación de la producción (cuotas), decisiones que serán obedecidas o no.

En el año 2002, Rusia ha recuperado buena parte de su antigua producción, la de los últimos años de la Unión Soviética. Todavía no está disponible la cifra exacta, pero podría superar la producción norteamericana. Su industria petrolera necesita grandes inversiones, pero tiene la capacidad técnica de hacerlo. Puede existir el propósito de los Estados Unidos de ayudarla en esta materia para reducir el papel de fijador de precios que tiene Arabia.

II. Consumo

Como se ha señalado, el petróleo no es la única fuente de energía. Estas son múltiples, pero no todas se pueden sustituir entre sí y cuando se puede, todavía quedan por comparar los costos, la rentabilidad, la disponibilidad. Desde las industrias del transporte hasta la electricidad de uso doméstico o industrial, pasando por la petroquímica, hay una variedad de usos que no todos los países necesitan en la misma proporción. Por no disponer de recursos, por una política conservacionista o porque el recurso es insuficiente, varían las necesidades de los consumidores e importadores.

Dos datos son sobresalientes en la materia. El crecimiento de los Estados Unidos y sus necesidades han hecho pasar a este país de la categoría de autosuficiente (e inclusive, de exportador, durante gran parte de su historia reciente) a importador creciente. Actualmente importa el 58% de su consumo lo que, desde cierto punto de vista, es una vulnerabilidad que pone nerviosos a sus gobiernos. De ahí sus esfuerzos por aumentar la producción interna en Alaska y en el golfo de México, esfuerzos que tropiezan con resistencias ecológicas.

La República Popular de China, guardando las proporciones, está en la misma situación. Al ser la potencia que más crece en la actualidad, ha pasado de la categoría de autosuficiente a la de importador. Por razones de ecología, intenta disminuir el uso abundante que ha hecho del carbón en beneficio del petróleo (y de la hidroelectricidad). Multiplica las prospecciones en el Oeste (el desierto de Gobi), pero se ve obligada a buscar la diversificación de sus fuentes externas de abastecimiento. El mayor proyecto mundial de oleoducto y gasoducto es uno que traería a oriente chino, a Beijing, Shangai, el crudo de Xinjiang, pero también de Kazajstán, y eventualmente, de otras partes de la ex Unión Soviética. Todos los grandes importadores hacen como ellos e intentan disponer de varios vendedores y no depender de uno solo, siendo como son las incertidumbres del mercado. En esto han aprendido de los choques petroleros de los años setenta.

Japón y Europa occidental nunca han contado con recursos internos de consideración y siempre han sido importadores. Es una vulnerabilidad que se hizo sentir durante la Segunda Guerra Mundial y que explica el avance hacia el Sur de

los ejércitos japoneses buscando en Malasia, en la entonces colonia holandesa que es hoy Indonesia y en Birmania. La expedición del mariscal alemán Rommel a la cabeza del Afrika Korps, que fracasó en la batalla de El Alamein, en Egipto, tendía a ocupar el canal de Suez y avanzar hacia el Golfo Pérsico para formar una tenaza cuya segunda pinza hubiera sido la ofensiva alemana del verano de 1942 que, pasando el Cáucaso, le habría ofrecido el petróleo de Bakú, sobre el mar Caspio, y abierto la puerta de Irán.

Hoy día, de las potencias económicas, solo Rusia mantiene un balance energético positivo.

Se mencionan a menudo los años de Margaret Thatcher como de gran recuperación de Inglaterra. Se debe señalar, en primer lugar, la transformación de un país de minas y de industrias en un país de servicios con una demanda de energía relativamente menor. Sin embargo, la recuperación inglesa, más que a las reformas económicas neo liberales de la señora Thatcher y sus sucesores, se debe a la puesta en explotación, a comienzos de los ochenta, de los recursos *offshore* de petróleo y gas en el mar del Norte (que también beneficiaron a Noruega). Hoy la producción de Gran Bretaña cubre el 73% de sus necesidades, lo que la convierte en un importador menor, pero sigue siendo un exportador. Es una situación envidiable en Europa.

Existen varias explicaciones de las actitudes ambiguas de los países de la Unión Europea (menos Gran Bretaña, por las razones que se acaban de precisar) y de Japón frente a los países del Medio Oriente, Irán en particular, Irán y el conflicto Israelo-palestino. Pero es válido tener en cuenta su dependencia del petróleo del Medio Oriente.

Consumo de petróleo en el mundo. Año 2000¹

América del Norte	972,2 millones de T.
Asia en desarrollo (incluye China e India)	680,2
Europa occidental	649,5
Asia y Pacífico (son Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda, miembros de la OCDE)	306

¹ "L'état du monde 2002", Irida.

Consumo de petróleo en el mundo. Año 2000¹

América Central y del Sur	302
Ex URSS y Europa Oriental	260,3
Medio Oriente	210,4
África	105,4

Como en muchas estadísticas, la producción (3.577 millones de toneladas en el año 2000) y el consumo (3.486,9) no coinciden. Esto se debe a diversos factores: la política de varios países desarrollados de hacer crecer sus existencias (de unos 90 días con perspectiva de aumentar a 120 días de consumo) frente a riesgos políticos, pero también climáticos o de evolución desfavorable de precios, y el contrabando que, por definición, no se incluye en estadísticas oficiales. Irán exporta de contrabando bastante petróleo a los países vecinos (Jordania, Irán, Turquía). Piénsese en el tráfico de gasolina en la frontera entre Colombia y Venezuela. Ciertos países de la OPEP quieren exportar más de las cantidades acordadas en las reuniones de esta Organización y no presentan estadísticas reales (Venezuela lo hizo, en particular, durante el segundo mandato de Rafael Ángel Calderón, en la década de los noventa). A veces, tanques cargados de petróleo son cambiados de ruta mientras navegan sin que estos cambios los sepan los puertos de procedencia. También se producen pérdidas varias, en particular en los procesos de refinación o por naufragios y averías (o voladuras) de oleoductos. Los últimos causan serios daños ambientales allí donde se producen.

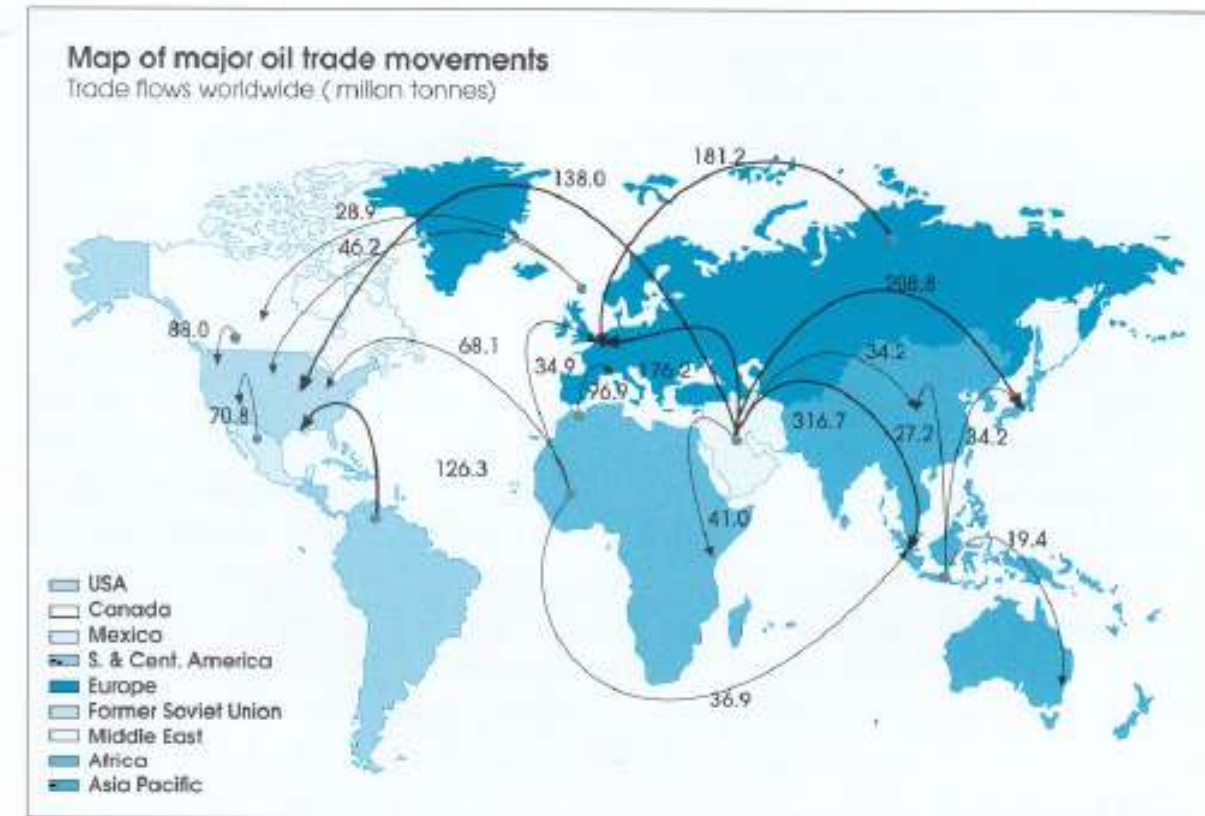
Estamos razonando por países, como si los países fueran los principales o únicos agentes implicados. Esto es correcto en la medida en que todos los grandes importadores tienen una política energética y son los estados quienes se benefician, en gran parte, de la renta petrolera, pero se debe señalar el papel, en el consumo lo mismo que en la producción, de las grandes empresas del ramo, estatales o transnacionales. Se nota, en particular, en el control de las refinerías, cualquiera que sea su localización.

III. Comercio

Además de la geografía de las pozos de extracción y de las refinerías, la geopolítica debe tener en cuenta la actividad comercial, por ser un proceso de gran vulnerabilidad del producto. Colombia bien sabe de esto. Siendo tan diferentes los lugares de producción y de consumo, se genera una actividad de transporte importante. Sólo se usan dos formas de transporte según las condiciones geográficas y la distancia. El transporte terrestre por vía de oleoductos, pero que sirven para distancias cortas o moderadas (hasta el presente, menos de 2.500 kilómetros) por razones de costos de construcción, mantenimiento y bombeo; existen también oleoductos submarinos en distancias cortas y en algunos casos se usa el transporte por camiones, antieconómico como se hizo en Colombia desde Casanare (Trinidad). Y el transporte marítimo, por barcos especializados, tanques o petroleros; entre los años sesenta y ochenta hubo una carrera hacia el gigantismo de estos barcos, monstruos del mar y de poca maniobrabilidad, por ejemplo, en la ruta Golfo Pérsico-Rotterdam vía el cabo de Buena Esperanza, la punta sur de África. Para agilizar las entregas, evitar los daños ecológicos mayores en caso de averías o naufragios, se usan ahora barcos más pequeños, con mayor flexibilidad, que no requieren instalaciones marítimas especiales, en particular en la salida de los terminales y en la llegada a sus destinos.

También han tenido las grandes empresas petroleras una tendencia a reducir el tamaño de sus flotas propias y han crecido las de armadores más o menos especializados que trabajan sobre pedido.

El siguiente mapa resume los principales movimientos del petróleo en el año 2001, por ambas vías y a nivel interregional, usando las mismas regiones de los anteriores cuadros:

Los principales movimientos del petróleo⁶

Desde el punto de vista de los nudos del tráfico marítimo, el lugar más importante es el estrecho de Ormuz, en la salida del Golfo Pérsico entre Irán y Omán. El cabo de Buena Esperanza lo es también, más vulnerable en particular durante la Guerra Fría, así como los estrechos entre Singapur y las islas de Indonesia. En una menor proporción se pueden señalar el mar Caribe entre Venezuela y los Estados Unidos y el golfo de Guinea.

La red de oleoductos es más dispersa: puede unir un yacimiento a un puerto de embarque o a un destino final. En su tiempo levantó polémica dentro de la OTAN la construcción del oleoducto y gasoducto entre la Unión Soviética y Europa occidental, a la cual se oponía el presidente Reagan. Ese oleoducto tenía la ventaja

⁶ BP Statistical review of world energy, 2002, op. cit.

de proteger a Europa occidental de la total dependencia del Golfo Pérsico, y la desventaja de poner a la misma Europa en situación de dependencia del enemigo comunista. Hoy, el problema se ha desplazado pero, con la dismembración de la Unión Soviética, el petróleo del mar Caspio, repartido entre varios estados, circula todavía por la red rusa de oleoductos transeuropeos o por el que llega al puerto de Novorossk, sobre el mar Negro, oleoductos que pasan por Chechenia. Empresas norteamericanas, con el apoyo de Washington, propusieron la construcción de otro oleoducto que pasaría por Georgia hasta un puerto turco en el mar Mediterráneo. Se trataba claramente de separar aún más a las ex repúblicas soviéticas de la región de Rusia al reducir su dependencia petrolera. Después del 11 de septiembre del 2001 y del acercamiento Bush-Putin, una nueva estrategia se podría, eventualmente, abrir paso³.

Durante la guerra fría y frente a eventuales amenazas soviéticas desde Angola, Mozambique y Cabo Verde, la racista Sudafrica se presentó como el aliado imprescindible de los occidentales al controlar la ruta del cabo de Buena Esperanza. Gran Bretaña mantenía una importante base naval en cercanías del Cabo. La propia Angola es un productor de petróleo no despreciable *offshore* y en el Norte (enclave de Cabinda), pero cuenta con un gobierno procomunista. De ahí el juego complicado que se presenció: por un lado, las empresas francesas y norteamericanas trabajaban pagando regalías al gobierno de Luanda; por otro, con el apoyo del gobierno de Sudafrica, se libró un combate feroz contra el mismo gobierno, a través de la guerrilla anticomunista de la UNITA. Hoy, superado el problema del comunismo, la UNITA dejó de ser útil y desapareció como movimiento armado al perder sus respaldos internacionales.

Principales exportadores e importadores de petróleo (1999)

EXPORTADOR		IMPORTADOR	
PAÍS	MILLONES DE T.	PAÍS	MILLONES DE T.
Arabia Saudita	319	Estados Unidos	494
Noruega	136	Japón	214

³ JYA SMITHANS, María Teresa, "El mar Caspio: cuna de la prosperidad del futuro o de los conflictos del siglo XXI", en *Oasis 99*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, p. 25 y ss.

Principales exportadores e importadores de petróleo (1999)

EXPORTADOR		IMPORTADOR	
PAÍS	MILLONES DE T.	PAÍS	MILLONES DE T.
Rusia	135	Corea	121
Irán	107	Alemania	104
Venezuela	107	Italia	38
Iraq	101	Francia	32
Gran Bretaña	92	Países Bajos	59
Nigeria	89	España	59
Emiratos Árabes Unidos	82	India	45
Otros	620	Otros	660
Total	1.874	Total	1.926

Se puede repetir la observación formulada más arriba en relación con las dos cifras totales que, teóricamente, deberían ser iguales. Ciertos países concentran refinerías y puertos especializados a partir de los cuales reexportan derivados, como es el caso de los Países Bajos con el puerto de Rotterdam, principal puerto petrolero del mundo, o de Puerto Rico (este último en relación con los Estados Unidos).

Entre los actores del comercio, además de empresas petroleras y armadores especializados, se debe considerar el papel de agentes especializados (*los traders*) que compran y venden petróleo a terceros en función de las condiciones del mercado. Pero, como se observa, "la falta de transparencia del mercado suprime cualquier vínculo directo entre producción y oferta selectiva"⁴.

Lo que vuelve las estadísticas inseguras y su interpretación problemática es, además de las razones ya enunciadas, la voluntad de todos los actores de manipular el mercado en ventaja propia. Existen errores y desconocimientos, pero también mentiras deliberadas: anunciar el descubrimiento de un yacimiento con buenas

⁴ "Petróleo, mercado en evolución", en *Caracolis 2002*, Dunod, París, 2001, p. 286.

reservas permite hacer subir, por un tiempo, las acciones de la empresa descubridora; a la larga, introduce desconfianza entre los inversionistas. Este juego se limita por la vigilancia mutua que los actores ejercen unos sobre otros.

IV. Actores y estrategias

Son muchos los actores que intervienen en la actividad petrolera. Unos son actores estructurados, otros no son tan organizados. Unos son estatales y otros privados, con grandes variaciones: en tal país la industria es privada; en otro, estatal. Hay claridad respecto a sus intereses, o los fines buscados que, a menudo, no son los que se proclaman. La respuesta puede parecer clara para ciertos actores, mucho menos para otros.

En primer lugar, aparecen los gobiernos de los países productores y los de los países consumidores. Hay, desde este punto de vista, gobiernos centrales y otros periféricos en ambas categorías.

Entre los gobiernos con clara estrategia petrolera se pueden citar el norteamericano y el británico, señas de las principales empresas. Otros, como Francia, España o Japón, parecen tener estrategias claras, pero diferentes de los anteriores. Entre los productores, Venezuela, Irán, Argelia o Noruega parecen tener claridad respecto a sus objetivos modestos o ambiciosos. Mucho más complejos son los casos de países como Arabia Saudita, Rusia o México. Estas diferencias, que pueden degenerar en divisiones entre los gobiernos, generan estrategias y juegos de Estados.

Como todos los consumidores, Estados Unidos y Gran Bretaña quieren asegurar el abastecimiento de su mercado a corto, mediano y largo plazo, pero también responder a las expectativas y al control mundial de sus empresas. Esto lleva a tener políticas para adentro y políticas para afuera. Para adentro, satisfacer a la vez a las empresas petroleras y las actividades conexas como la industria automotriz o las compañías aéreas, que pueden tener diferencias. Estos gobiernos también deben tener en cuenta el nivel de precios de la gasolina para los automovilistas, electores

exigentes. Los dos países deben cuidar su abastecimiento, su seguridad. Gran Bretaña fue la que primero sentó pautas con sus dos empresas, la Iraq Petroleum Company y la Anglo-Iranian Oil Company, que dieron nacimiento a sus dos empresas actuales, Royal Dutch y BP; hoy las dos empresas siguen jugando en el patio de los mayores, pero el papel del gobierno es subordinado. No pasa lo mismo con los Estados Unidos, preocupado por la disminución de sus reservas internas y la preservación de yacimientos en su periferia. Ninguno de los dos gobiernos puede desentenderse de lo que sucede en el Medio Oriente. Ambos son actores activos en esta región, directamente o usando las contradicciones locales: en primer lugar, la presencia del gobierno de Irán; pero ayer, el shah de Irán o el presidente Sadat de Egipto. Dividieron el Golfo en una cantidad de sultanatos y emiratos para que nadie controlara un porcentaje demasiado grande de las reservas: los Estados Unidos terminaron de aliados de los príncipes saudíes de Arabia, cerrando los ojos a la contradicción entre los valores que pretenden representar y las prácticas tiránicas o el activismo islámico de dicha familia. En tiempos de los militares nacional revolucionarios en Egipto (Nasser), Iraq (Kassem), Argelia (Boumedienne) y Libia (Gadafi, única sobreviviente), todos con tendencia a buscar la alianza con la Unión Soviética, los Estados Unidos y Gran Bretaña, además de potenciar a Israel, sostuvieron localmente movimientos islámicos radicales, apoyándose precisamente en Arabia. Hoy día son estos radicales los que les crean problemas, al oponerse a las dictaduras aliadas a Estados Unidos en nombre de su intransigencia islámica. Es la gran ambigüedad de la relación con la monarquía saudí, que no entiende por qué fue ayer un buen aliado y hoy parece empezar a estorbar.

Anticomunismo y defensa del acceso a los pozos petroleros eran todo uno solo entonces; hoy, son otros los comportamientos. Hasta el 11 de septiembre del 2001, la política de los Estados Unidos frente a Rusia consistía en consolidar la ruptura con las otras repúblicas ex soviéticas y debilitar económica y militarmente a Rusia para retirarla del juego mundial. Esto se notó, en particular, en el terreno del petróleo y, al parecer, en un deseo de desconectar la red rusa de oleoductos de las regiones extrarrusas de producción. Chechenia fue un absceso sin curación. La actitud brutal de los rusos frente al separatismo checheno era fuertemente criticada en Occidente. La independencia de Chechenia, entre otras cosas, hubiera cortado la red rusa de

oleoductos. Los rusos evidenciaron cierta presencia (dinero, armas, mercenarios...) del integrismo musulmán en Chechenia. Después del 11 de septiembre, los rusos insistieron en que ellos también luchaban contra el terrorismo fanático y respaldaron a los Estados Unidos. En Washington, la nueva administración dejó de criticar la actitud rusa y empezó a pensar que, en caso de crisis grave en el Medio Oriente, el petróleo ruso exportado a través de Rusia podría suplir al de Arabia y otros, por lo menos durante un tiempo⁹. Rusia necesita para su recuperación las divisas del petróleo y el gas, sus principales exportaciones. Este reajuste político que acompaña la diversificación de las fuentes de abastecimiento presenta también la ventaja de alejar a Rusia de la OPEP y debilitar a esta organización. Los otros países consumidores como Japón, Alemania y Francia, hoy por hoy quieren asegurar la continuidad de su abastecimiento. Para ello disponen del Medio Oriente, pero también del mar del Norte, del golfo de Guinea, de Rusia, Argelia y Libia. Cuando se encontraron en grave dificultad con los dos choques petroleros de los años setenta, desarrollaron la energía nuclear para producción de electricidad. Con excepción de Italia, han renunciado a tener una política propia de hidrocarburos. Se notó en Francia con la absorción, en un gran juego político, de la empresa estatal Elf en África, pero también en América del Sur, por la empresa privada —más pequeña— Total, que actúa con la misma lógica de las transnacionales. Para el éxito de su política, estos gobiernos necesitan buenas relaciones con todos, hasta prestarse a la corrupción y al chantaje de ciertos jefes de Estado. Incluso hoy, se nota por parte de ellos cierta complacencia con la dictadura de Bagdad o con el régimen teocrático de Teherán. Es notorio el perfil bajo, en la materia, de los gobiernos de Alemania, Japón, etc., con poca capacidad de pesar sobre los acontecimientos al permanecer alejados de las regiones petroleras después de su derrota en la Segunda Guerra Mundial.

Los gobiernos de los países productores se subdividen en países de poca población como Arabia, Kuwait, los Emiratos, Libia o... Noruega, y los países de mayor población y por lo tanto, mayores necesidades: Irán, Argelia, México, Venezuela... Los primeros, en general, malgastan su dinero de manera suntuaria o en carreras armamentistas ambas tan costosas como inútiles. En el verano del 2002, la suntuosidad del rey de Arabia en su palacio de Marbella (España) con su séquito, tres

⁹ JEGO, Marie, "La estrategia rusa", en *Le Monde*, París, 7 de abril de 2002. También: "Slush money", en *The Economist*, Londres, 29 de junio de 2002, vol. 363, N° 8279.

yates, tres Boeing 747 privados y quince mil maletas representó cientos de millones de dólares. Los productores poblados necesitarían el dinero del petróleo para su desarrollo, pero la realidad no ha colmado sus ambiciones¹⁰. Intentan actuar, según los casos, sobre el precio del petróleo, que va a determinar el nivel de sus ingresos, o sobre las cantidades exportadas. Colombia conoce bien esta problemática, en las circunstancias dramáticas en las que últimamente tiene que aumentar ingresos presupuestales, una de cuyas variables es el ingreso por petróleo (exportaciones pero también tasas de diversos órdenes, hasta sobretasas municipales a la gasolina). Tomó esto la forma de negociación con las empresas concesionarias para mejorar el nivel de su fiscalidad: porcentaje de las regalías e impuestos varios. Luego se buscó acceder a la explotación directa por empresas del Estado: en México, la nacionalización de 1938 que dio origen a Pemex o, en Colombia, durante el gobierno de Laureano Gómez, la creación de Ecopetrol para administrar una concesión que revirtió al Estado.

En los años cincuenta comenzó a germinar la idea de una política concertada de los estados productores, que cuajó en 1960 entre varios países del Medio Oriente y Venezuela con la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En sus comienzos, la OPEP buscó una mejora de los precios y, gracias a diversos acontecimientos vinculados a la descolonización, desembocó en una serie de nacionalizaciones, dramáticas o pactadas, en Argelia, Libia, Irac, hasta Venezuela y Arabia, en una explotación directa. La guerra entre Israel y los países árabes, luego la guerra Iraq-Irán, generaron los dos choques petroleros de 1974 y 1979 y altas impresionantes de precios, de cuatro a 30 dólares por barril (cuatro a 12 en el primer choque y 12 a 30 en el segundo).

El triunfo de la política de la OPEP, que se originó en el uso del "arma del petróleo" para presionar a los grandes consumidores, generó efectos perversos con las más o menos exitosas políticas de ahorro, diversificación de recursos energéticos, descubrimientos y explotación (rentable en razón de los altos precios) de nuevos yacimientos como en el mar del Norte, Alaska, México y las zonas árticas de la Unión Soviética. La Unión Soviética vino a ser el primer exportador mundial, pero se produjo en 1985 una distorsión de precios que los dividió en tres (y arruinó a la Unión Soviética al reducir dramáticamente sus ingresos en divisas). La indisciplina en la

¹⁰ COVILLE, Thierry, "La rentapetrolera, una maldición para los países productores", en *Le Monde*, París, 19 de marzo de 2000.

aplicación de las decisiones de la OPEP —cuotas ajustables por países en función de la evolución de los precios— mostró su debilitamiento, evidente en la guerra del Golfo en la que no pudo sacar provecho del alza momentánea del crudo. Arabia, Kuwait y Venezuela violaron los acuerdos exportando por encima de sus cuotas. Un artículo famoso de la revista *Foreign Affairs* pronosticó “los funerales de la OPEP”. Otros, como el gran especialista Daniel Yergin, la veían “más amable” en el futuro¹¹.

Todos los productores, aun no miembros, se beneficiaron con la política de la OPEP. Muchas de ellas, como Canadá, renunciaron a tener una política de Estado y, en virtud de su Constitución, se descargaron sobre los Estados que solo veían el aspecto fiscal del problema. Ha sido también el caso de la dictadura de Suharto en Indonesia: a pesar de ser este país miembro de la OPEP pero limitando su juego al ámbito regional (abastecer parcialmente a Japón y Corea). Después del descubrimiento de Cano Limón, que se inscribe en esta coyuntura, renunció también Colombia a tener una política de mercado y se conformó con tener un cliente único.

Las empresas privadas productoras pertenecen a tres grupos: empresas mundiales que desde sus acuerdos de cartel en los años veinte, con una que otra excepción (en las frenta, durante la guerra Paraguay-Bolivia, detrás de los cuales estaban dos empresas petroleras para el control de yacimientos que después no se concretaron), siguieron pautas paralelas en materia de niveles de producción y políticas de precios. Mantuvieron precios bajos en la post Segunda Guerra Mundial y eliminaron así las otras fuentes energéticas: el transporte por carretera suplantó al transporte ferroviario. Previeron las nacionalizaciones y en varios casos —Arabia, Venezuela— las pactaron para salir bien libradas. Al igual que los países productores, fueron grandes beneficiarios de los dos choques petroleros y los precios altos. En los años noventa, frente al crecimiento desorbitado del sector financiero, para no perder posiciones entraron en un proceso de fusiones y compras: Exxon-Mobil, BP-Amoco, Chevron-Texaco, Conoco-Phillips, Total-Elf-Petrofina... Son grandes a nivel mundial y discuten de igual a igual con los gobiernos. Tienen gran capacidad de investigación, saben negociar, no arriesgan y sus actividades petroleras se conjugan ahora con actividades financieras.

¹¹ YERGIN, Daniel, “A kinder, gentler OPEC”, en *Foreign Affairs*, Nueva York, 2 de abril de 2001.

La segunda categoría la constituyen empresas transnacionales de menor dimensión —el prototipo es la Occidental (Oxy)— que no tienen la dimensión crítica y, para no desaparecer y ser absorbidas, se ven obligadas a asumir riesgos, a apostar. Colombia empieza a conocer bien el juego de tensión-negociación-colaboración de la Oxy con el ELN, el Ejército nacional y los grupos paramilitares. La Eni italiana, siendo empresa de Estado, tiene desde su creación una política que la incluye dentro de esta categoría, pero trabaja sobre todo regionalmente.

Por último, quedan las grandes empresas estatales cuyo prototipo es la venezolana PDVSA. Por el valor de sus activos, su volumen de negocios y la diversidad de sus actividades, son grandes empresas con vínculos internacionales. Saben trabajar con las mundiales —a las que conocen bien—, evitan los conflictos con ellas y los gobiernos tienen dificultades para controlarlas por el grado de autonomía que han sabido ganarse.

Los sindicatos petroleros, a menudo asociados a la intelectualidad radical, a partidos políticos marxistas o a militares nacionalistas, han desempeñado un papel en la historia de la industria, no sólo por sus luchas en defensa de los derechos de sus trabajadores sino por una visión global de la industria, de su inserción en la política regional y nacional. Lo demuestra la historia de Colombia, pero también la de Venezuela, México o Irán. Hoy este papel es menor como consecuencia de las nacionalizaciones o de la mimetización de las transnacionales, de las divisiones en sus filas, la corrupción de sus cuadros, las prácticas represivas y nuevos mecanismos laborales como la subcontratación, la división de las empresas por ramas, etcétera.

De la combinación de todos los intereses de estos actores dependen las estrategias complejas de la actividad petrolera.

V. Estrategias y conflictos hoy

Sólo se aborcan aquí problemas técnicos de la industria en la medida en que afectan a la geopolítica: una política de precios, en alza o a la baja, puede crear cierto desplazamiento físico de la actividad productiva. La coyuntura económica

afecta el nivel del consumo (lo mismo que otros factores como el clima: un invierno suave en los países consumidores del hemisferio norte hace bajar el consumo, un invierno frío o hace subir).

Entre otros, cuatro problemas parecen dignos de destacar en la actualidad:

A. El Golfo Pérsico y el mar Caspio

En este último caso, y salvo una franja iraní, pertenecía a la economía cerrada de la URSS. El final de ésta y su división en varias repúblicas (aún dirigidas todas por ex jerarcas comunistas) abrieron perspectivas nuevas a la industria. Son varios y divergentes los estimativos de las reservas del mar Caspio y de su vecindad. Un problema jurídico no resuelto con serias implicaciones divide a Rusia y a los Estados ribereños: para los rusos, el mar Caspio es un lago y se le debe dar este trato jurídico, mientras que para los demás estados es un mar que se debe repartir en función del derecho de mar.

Nadie puede dejar de tener en cuenta las reservas de esta región pérsico-caspia, su producción actual dentro de cada una de las fronteras existentes y su capacidad de producción para responder, por ejemplo, a una emergencia. En breve plazo, Arabia Saudita podría duplicar su actual producción; también la podrían aumentar Iraq e Irán, pero con grandes inversiones y suponiendo resueltas las dificultades políticas. La producción la aseguran empresas estatales, pero en concordancia con las empresas privadas mundiales o transnacionales. Los problemas están en la relación de los gobiernos y las poblaciones con Occidente. Unos son considerados por el presidente Bush como países del mal (Iraq, Irán, Siria, Libia). Ni Estados Unidos ni los demás occidentales se habían preocupado, hasta ayer, por el tipo de gobierno que existía; el criterio era su actitud frente a la Unión Soviética y el comunismo. Hoy existen presiones para cambiar esta actitud por razones de opinión pública, de mediatización y la afirmación del fomento de la democracia, así sea democracia de mercado. El debate en torno al Islam, el choque de civilizaciones evocado por Huntington, el atentado terrorista del 11 de septiembre,

han creado un contexto nuevo. El hasta ayer tan útil conflicto (no decimos que artificial o creado desde afuera) entre Israel, los palestinos y los estados musulmanes de la región, hoy dificulta la política occidental.

Hoye años, la CIA señaló la inestabilidad y los problemas de los gobiernos prooccidentales de la región, en primer lugar Arabia Saudita, así como las probables crisis venideras, en la sociedad, con los militares o dentro de las propias familias reinantes. Se buscó una política cortoplacista de respaldar a los príncipes leales y marginalizar a los problemáticos dentro de todos los linajes.

Últimamente, para presionar a Arabia y a los demás países del Golfo, se especuló sobre una posible alternativa en el mar Caspio; ahora se hace en torno a Rusia. Para hacer más efectivas estas difusas amenazas también se intenta dividir a la OPEP¹² y presionar a Rusia quien, inicialmente, se había solidarizado con el cartel de productores en busca de mejores precios¹³. Hace un año se ponía en evidencia la creciente contradicción entre los intereses de Rusia y la política de la OPEP¹⁴. A mediados de mayo del 2002, la prensa internacional anunciaba que Rusia dejaba de cooperar con la OPEP: "Cambiamos la OPEP por la amistad con los Estados Unidos", titulaba un diario económico en vísperas del viaje de Bush a Rusia¹⁵.

Estas maniobras de alcance mundial se tradujeron en oscilaciones de precios interesantes en un momento de recesión económica mundial que, con un menor consumo, se suelen traducir en menores precios.

De enero de 2001 a noviembre del mismo año, el precio (del light WTI) bajó de 32,7 dólares/barril a 17,45 el mínimo, con un leve repunte, no duradero, en septiembre, para levantarse hasta alcanzar 30,11 a finales de agosto del 2002, oscilando según las contradictorias declaraciones de Bush y sus funcionarios. La otra paradoja es que, en un período de crisis, nunca han sido tan altos los beneficios de las empresas del ramo.

Ni los gobiernos, siendo el principal interesado el de Washington, ni las empresas parecen tener claras las perspectivas. Entre los analistas, algunos prevén una caída

¹² "OPEP: los límites de la refundación", en *Ramóns 2002*, op. cit., pp. 292 y ss.

¹³ MORSE, Edward RICHARD, Jones, "The battle for energy dominance", en *Foreign Affairs*, Nueva York, marzo-abril de 2002, vol. 81, No. 2, p. 16 y ss. También: "Oil cuts what cuts", en *The Economist*, Londres, 17 de noviembre de 2001, vol. 361, No. 8246.

¹⁴ FDDA, Jacques, "OPEP-Rusia: el partido perestroika del invierno", en *Alternatives économiques*, París, enero de 2002, No. 119.

¹⁵ *Veniamosl*, Moscú, 17 de mayo de 2002.

brutal de los precios (hasta seis dólares/barril); otros los ven subir (hasta 60 dólares/barril y más). El impresionante rango de previsiones (de uno a 10) muestra el desconcierto propio de la situación; podría favorecer a los productores (no solamente a los 11 miembros de la OPEP que representan el 40% de la producción mundial), si ellos saben conservarla cabeza fría y actuar con disciplina, buscando niveles de precios aceptables en los países consumidores, que parecen ser entre 22 y 28 dólares/barril. Por muchos años, pase lo que pase, Arabia Saudita parece que va a permanecer como fijador de precios (*price-setter*) de la industria. Sus especialistas ya conocen el mundo, el mercado, las prácticas de la diplomacia petrolera. Lo único que no tienen son los ejércitos regulares para imponer o defender eventualmente sus decisiones.

B. El Caribe

En América Latina, pese a todas las exploraciones, dos países cuentan como productores en un nivel parecido y alto de producción: Venezuela (con mayores reservas) y México. Un consumidor es importante a nivel mundial: Brasil, que logra asegurar internamente, pero con un costo alto, la mitad de su consumo. Brasil ha dispuesto también una política de abastecimiento, para la cual trabaja en el Medio Oriente; en la guerra Iraq-Irán cambió por petróleo ventas de armas a los dos protagonistas; tiene una política activa en África con los países lusófonos (Angola) y también con Nigeria; hizo propuestas de una política energética común a Venezuela, la cual sólo funciona parcialmente.

Venezuela elaboró, en los años cincuenta, un propósito nacional de "sembrar el petróleo", es sea usar su recurso para su desarrollo, que no pudo realizar cuando fue decisivo en la creación de la OPEP. En los años setenta, la "nacionalización" fue un simple anticipo de unos pocos años de la reversión a cambio de la cual las empresas extranjeras consiguieron unos ventajas legales y su participación en los ulteriores contratos de servicios.

México, con Pemex y los descubrimientos en el sur, a comienzos de los ochenta, afirmaba un propósito nacionalista renovado. El presidente López Portillo afirmaba sacar las lecciones de Venezuela, no dejarse petrolizar y desarrollar una política de diversificación de los clientes para no caer en la dependencia del cliente del Norte. Con la crisis de la deuda que reventó en agosto de 1982, fueron palabras que se llevó el viento, ya que el 85% de sus exportaciones hoy se dirigen hacia los Estados Unidos y Pemex está en una telaraña de contratistas norteamericanos, desde la exploración hasta la petroquímica.

Para los Estados Unidos, el Caribe -estos dos países más Colombia, marginal por las cantidades, pero no por la calidad, y Canadá- constituye como una reserva estratégica propia, en su periferia que quieren mantener segura a cualquier precio. Desaparecido el comunismo, con una Cuba en grandes dificultades, el solo peligro podría proceder de gobiernos locales hostiles o de conflictos regionales no controlables. Sin molestarles demasiado las dos empresas estatales, preferirían una privatización de estas actividades; sin embargo, comprenden que son temas de alta sensibilidad política que sólo se pueden manejar con prudencia, paciencia y discreción. Los dos gobiernos de México y Caracas saben cuáles son los límites fijados a su actuación: no poner en peligro los intereses petroleros y tales de los Estados Unidos a corto plazo sus abastecimientos (la cuarta parte de las importaciones norteamericanas de crudo proceden de México y Venezuela, más de 35% con Canadá); a largo plazo la libre disposición de las reservas. La transición, en México, de un régimen de PRI a un sistema más abierto se ha hecho, en la materia, sin traumatismo.

En Venezuela, país petrolizado por excelencia, teniendo en cuenta la importancia del petróleo en las exportaciones, los ingresos del Estado, la cultura del petróleo, toda la actividad y estabilidad, social y política, reposan sobre los niveles de producción y precios. A la Venezuela Saudita (título de un ensayo popular en su tiempo) ha sucedido un retroceso, violentas crisis que desembocaron en el caracazo contra el presidente Carlos Andrés Pérez, el posterior intento de golpe militar y la elección del coronel Hugo Chávez, militar carismático de corte torrijista (por Omar Torrijos, el militar que dirigió, en Panamá, el proceso de recuperación del canal frente a los Estados Unidos). Aun cuando se apoyó en técnicos y políticos nacionalistas y

marxistas, se mostró de una gran prudencia en materia petrolera. Tuvo un papel determinante en el resurgimiento de la OPEP en 1959, con los niveles de precios que proponía para el petróleo según el método de rango de precios —entre 22 y 26 dólares/barril— conseguido por cuotas nacionales, y ello sin molestar a las grandes empresas del ramo. La dolarización política, la rebelión de las clases altas y parcialmente de las clases medias desembocaron en huelgas petroleras.

La tentativa de golpe de Estado, en abril de 2002, contra el presidente Chávez de Venezuela, tuvo un fuerte olor a petróleo. El nombrado presidente Carrón, ex alto empleado del petróleo, en sus pocas horas de manco tomó tres medidas: destituyó al presidente de PDVSA, un técnico recién nombrado por Chávez; suprimió el suministro de crudo a Cuba y se dejó de la política de cuotas. Cuando parecía exitoso el golpe, el precio perdió 1,5 dólares/barril, para volver a subir con el retorno de Hugo Chávez al palacio presidencial de Miraflores. Se ha discutido mucho el papel de los Estados Unidos en la sublevación. Lo cierto es que ella y su éxito inicial fueron saludados efusivamente en Washington. A su regreso, el presidente Chávez puso al secretario general de la OPEP, Ali Rodríguez, a la cabeza de PDVSA y se abstuvo de ciertas actitudes que pudieran haber sido consideradas como provocativas, como el viaje que hizo, como presidente de la OPEP, a Bagdad y a Teherán, entre otras capitales.

C. La República Popular de China

China es el país de mayor crecimiento entre los grandes países, lo que le obliga a tener una severa política energética. Hasta ahora el carbón era el principal combustible: 75% de los recursos energéticos. Quiere disminuir esta proporción del carbón para preservar su población y cumplir con los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente. Al lado de proyectos hidroeléctricos de gran tamaño (también reguladores de cuencas y para riego), entre los cuales la mayor presa del mundo sobre el río Yang Tse, busca febrilmente petróleo y gas en su territorio. El petróleo representa el 17% de sus abastecimientos energéticos y su producción

local se vuelve insuficiente. Las mejores perspectivas están en el oeste del país. La estrategia nacional del petróleo es a la vez mejorar la producción local, pero también *offshore* en el mar de China del Sur, donde entra en conflicto con Viet Nam, Filipinas y Malasia por las islas Paracels y Spratley, que generarían plataforma continental. Sus empresas estatales invierten en el mundo entero¹⁴. Una fuente de abastecimiento lejana, pero relativamente segura podría ser Kazajstán y otros territorios de Asia central, ya que no usaría rutas marítimas sino terrestres. El acuerdo de julio de 2002 para un oleoducto de los pozos kazaj a Beijing y Shangai prevé una financiación directa de 8,5 mil millones de dólares, más otros tantos para la red subsidiaria de distribución. Las empresas chinas participan con un 55%, asociadas a Shell, Exxon y Gazprom (rusa), cada una con 15%. Un efecto complementario de este proyecto sería la valorización de la hoy retrasada región occidental poblada por minorías étnicas, musulmanas, que se podrían ver atraídas por el extremismo islámico. China es, por lo tanto, un actor cuyo papel en la geopolítica del petróleo va a ser creciente en los próximos años.

D. Ecología y petróleo

Se mencionó al hablar de China, y no se piensa tratar a fondo, el tema del desarrollo sostenible en relación con los hidrocarburos, pero cualquier estrategia, a mediano y largo plazo, deberá tener en cuenta la escasez relativa de un recurso no renovable, así como su carácter altamente contaminante. Su uso genera una tensión creciente entre los usuarios, en particular la industria automotriz, camioneros, armadores, estados consumidores, beneficiarios por ingresos fiscales y fracciones de la opinión pública: ecologistas, comunidad científica, promotores de energías alternativas, etc. Es un debate que, por hoy, se libra fundamentalmente en los países consumidores, pero que no deja indiferentes a los más conscientes de los países productores: basta ver los niveles de la contaminación ambiental en ciudades como México y Caracas, los peligros sobre el lago de Maracaibo. Las empresas mundiales y otras del sector, previendo el futuro, se posicionan también e invierten en la

¹⁴ BOBIN, Frédéric, "China va a construir un gigantesco gasoducto que atravesaría el país de oeste a este", en *Le Monde*, París, 6 de julio de 2002.

investigación sobre ahorro, no contaminación y energías alternas, lo mismo que la industria automotriz cuando investiga sobre el motor eléctrico o el motor de hidrógeno. Es una dimensión diferente, pero no menos importante que las demás dimensiones de la geopolítica del petróleo.

Conclusión

La geopolítica del petróleo adquiere un carácter dramático en la medida en que se refiere a una materia prima hoy insustituible, pero limitada y geográficamente concentrada. Los adelantos técnicos y los descubrimientos la pueden afectar sin alterarla en sus mayores dimensiones. Por petróleo, los países van a la guerra, las opiniones se movilizan o son manipuladas en el mundo entero. Quien no lo tiene es vulnerable y quien lo tiene puede sentirse amenazado. Pocas veces se plantea el tema a plena luz, sin maquillaje. Aparece disimulado detrás de un lenguaje civilizador o moral, cuando en realidad reina la *realpolitik* más dura, con confusión de intereses de Estado e intereses empresariales. Es como si los bárbaros o los que no creen en el Dios verdadero (o sea el nuestro) no fueran merecedores de él. Por el oro negro se sacrifican los valores más firmes. Hasta ayer, el gobierno de Sudán representaba un "Estado del mal", fanático y liberticida, genocida frente a parte de su propia población, la del Sur. Hoy, en este sur de Sudán se descubrió petróleo, allí mismo donde se libra, por decenios, una cruenta guerra civil, y la problemática del país cambió. El gobierno se volvió más respetable, los insurgentes menos dignos de compasión.

Existen otras geopolíticas que se deben mencionar y, tal vez, llevarían a las mismas conclusiones sobre el cinismo de la política internacional, dominada por intereses: geopolítica del hambre y, en contraposición, geopolítica de los cereales, geopolítica del agua. En estos estudios se encontrarían también muchos actores, estrategias concertadas o encontradas. Averiguaríamos, a pesar de muchas hipótesis contrarias, el papel decisivo de los estados; se derivarían las diferencias de capacidades de dichos estados; la mayor o menor información de que disponen,

su aceptación o insumisión frente a la dependencia, la disponibilidad e imaginación para construir coaliciones, más o menos estables. En pocas palabras, un mundo cuya historia está por hacerse y no finalizada.

NUEVAS AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS: EL TERRORISMO Y LA MIGRACIÓN

2

MARTHA ARDILA

Política Internacionalista, coordinadora
de la línea de investigación sobre las
Relaciones Hemisféricas,
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: maaz@uexternado.edu.co

2

CONTENIDO

Introducción	45
I. Algunos elementos para comprender el terrorismo	46
II. Flujos migratorios internacionales con carácter político	49
A. Revisión literaria	50
B. A nivel mundial	53
III. El manejo del terrorismo en las Américas	56
IV. América latina y la migración política	62
V. Seguridad regional	65
VI. Éxodo y desplazados políticos colombianos	67
Reflexión final	72
Bibliografía	75

CONTENIDO

Introducción	45
I. Algunos elementos para comprender el terrorismo	46
II. Flujos migratorios internacionales con carácter político	49
A. Revisión literaria	50
B. A nivel mundial	53
III. El manejo del terrorismo en las Américas	56
IV. América Latina y la migración política	62
V. Seguridad regional	65
VI. Éxodo y desplazados políticos colombianos	67
Reflexión final	72
Bibliografía	75

Introducción

Migración y terrorismo, así como drogas ilícitas y tráfico ilegal de armas, han sido calificados como nuevas amenazas para la seguridad. Estos temas se están convirtiendo en prioritarios de las agendas internacionales de los países de las Américas. Los tres últimos –terrorismo, drogas y armas– se encuentran íntimamente vinculados. Cinco de los grupos calificados por Estados Unidos como terroristas se ubican en la región andina del continente. Son ellos: Autodefensas Unidas de Colombia (Colombia), Ejército de Liberación Nacional (Colombia), Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC (Colombia), Movimiento Revolucionario **Tupac Amaru** (Perú) y Sendero Luminoso (Perú). Por su parte, la Unión Europea también califica a las FARC y a las Autodefensas Unidas de Colombia como grupos terroristas. Definir el terrorismo no es tarea fácil. Menos aún examinar su relación con la migración política. No obstante, el flujo migratorio internacional es percibido por muchos países como un problema de seguridad. Desde finales de la década de los noventa, esta problemática resulta ser un tema relevante para las relaciones de Colombia con sus vecinos.

Actualmente, nuestro país tiene más de 1,5 millones de desplazados. Algunos de ellos se dirigen a Venezuela y Ecuador, y también se presencia el éxodo de colombianos a países como Estados Unidos, España y Costa Rica. A pesar de que existen entre 2,5 y cinco millones de colombianos que se encuentran en el exterior, nuestro país carece de una política de Estado en materia migratoria.

Tampoco resulta fácil dar una definición clara de la seguridad. Es un concepto que se encuentra en transición y es probable que su nueva significación incluya elementos relacionados con el terrorismo y la migración.

De manera reciente se ha tendido a vincular aún más la migración con el terrorismo. Es así como los Estados Unidos, México y los países centroamericanos, entre otros, tienden a percibir los flujos migratorios como relacionados con el terrorismo y a tomar medidas de control y prevención migratoria¹.

Partiendo de algunos elementos para comprender el terrorismo, en este artículo interesa examinar:

1. "Estrategia Unida para enfrentar al terrorismo y la migración", en El Comercio, Bogotá, 2 de febrero de 2001.

- La ubicación histórico-espacial, principalmente en las Américas, de los flujos migratorios internacionales con carácter político.
- La posición de los Estados Unidos y del continente americano en materia de terrorismo internacional, de manera particular el tipo de acciones adelantadas dentro del sistema interamericano y los mecanismos políticos y jurídicos que las respaldan.

¿Qué elementos caracterizan el terrorismo? ¿Cuál es la posición del hemisferio frente al mismo? ¿Cómo se vincula con la migración? ¿Cómo podemos ubicar los flujos migratorios internacionales a nivel histórico y espacial? ¿En América Latina? ¿Qué particularidad (si es que la tiene) presenta el caso colombiano? Dentro de las causas y tipos de migrantes, ¿dónde podemos ubicar nuestra población emigrante? ¿Qué está haciendo el gobierno colombiano en esta materia? Estos son algunos de los interrogantes sobre los que se pretende reflexionar en este artículo. Para darles respuesta se han utilizado fuentes primarias como discursos y documentos de tomadores de decisiones, resoluciones de la OEA y Naciones Unidas, declaraciones de Cumbres, documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, así como análisis académicos y diversas fuentes periodísticas.

1. Algunos elementos para comprender el terrorismo

Hasta el momento se carece de consenso en torno a una conceptualización del terrorismo. Ni académicos ni tomadores de decisiones han podido concertar en torno a una definición. Aunque siempre ha existido, el terrorismo es un fenómeno heterogéneo, propio del mundo contemporáneo, asociado a la seguridad nacional, que solo puede entenderse como una manifestación de los niveles de violencia y de su contexto social, económico y político. Su naturaleza y objetivos varían y conlleva una valoración negativa y peyorativa que carece de justificación, aunque tenga un objetivo político. Incluso quienes lo practican rechazan que los califiquen de terroristas y desconocen esta denominación. Se aplica a una variedad de

acciones, por lo general impermisibles, pero hay otras que bajo ciertas circunstancias resultan aceptables (Zalaquett, 1990).

A pesar de la diversidad de criterios, el terrorismo se aplica a situaciones relacionadas con el asesinato político, las violaciones a las leyes de la guerra, la violencia política de carácter indiscriminado cometida por grupos no gubernamentales y la represión política indiscriminada por parte del Estado. El concepto es tan amplio que un investigador encontró 109 definiciones de terrorismo en un lapso de 50 años, entre 1931 y 1981². Esta ambigüedad que persiste hoy en día, ha obstaculizado las posibilidades sancionatorias y preventivas.

Los Estados Unidos sostienen que por terrorismo se entiende la violencia premeditada de motivación política perpetrada contra objetivos no combatientes³ por agrupaciones subnacionales (que no están al nivel de los estados nacionales) o agentes clandestinos, por lo general con la intención de influir sobre ciertas partes del público. Cuando este tipo de violencia afecta a los ciudadanos o territorios de más de un país, lo denominan terrorismo internacional.

Por su parte, los países de la Unión Europea, reunidos en Bruselas a comienzos de diciembre de 2001, definieron como "delito terrorista" los hechos que "pretendan intimidar gravemente a una población u obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a hacer o abstenerse de hacer algo, o a desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o una organización internacional"⁴. A su vez, pactaron que en sus tribunales ningún líder de una organización terrorista podrá recibir una sentencia menor a los 15 años de cárcel, y que sus colaboradores deberán ser castigados con por lo menos ocho años.

² SCHULD, Alex, *Political Terrorism: A Research Guide*, Nueva Brunswick, NJ, Transaction, 1984.

³ A efectos de esta definición, por la expresión "no combatiente" se entiende, además de la población civil, al personal militar que en el momento no porta armas ni está de servicio. Por ejemplo, en informes anteriores hemos contado como incidentes terroristas los homicidios del siguiente personal de las fuerzas armadas de los Estados Unidos: los 19 aviadores muertos en la explosión de 1996 en las residencias de Khobar Towers, en Arabia Saudita; el coronel James Rowe, muerto en Manila en abril de 1985; el capitán William Worden, agregado militar de los Estados Unidos, muerto en Atenas en junio de 1986; los dos soldados muertos en el atentado contra la discoteca *La Belle*, de Berlín Occidental en abril de 1986, y los cuatro marinos, guardias de la Embajada de los Estados Unidos, muertos en un café en El Salvador en junio de 1985 cuando estaban de vacaciones. También consideramos actos terroristas los ataques contra el personal militar armado o las instalaciones militares cuando en el lugar no existe un estado de hostilidades militares, como ha ocurrido en los atentados con explosivos contra bases de los Estados Unidos en Europa, Filipinas y otras partes.

⁴ VARGAS, Víctor Manuel, "UE define terrorismo", en *El tiempo*, 7 de diciembre de 2001.

Hay académicos que distinguen diversos tipos de terrorismo, pero que en términos genéricos lo definen como el acto con fines políticos, sociales, ideológicos y religiosos que viola el derecho humanitario por medios bárbaros y crueles, y que ataca objetivos inocentes.

Es diferente el terrorismo de los últimos 50 años. Lo específico es que produce un impacto masivo, de tipo simbólico, que sólo se logra con los medios de comunicación. Ha habido terrorismo en Europa y Medio Oriente, Estados Unidos y Japón. En América Latina ha sido menos común. Así mismo, resulta difícil distinguir si el terrorismo es una forma de delincuencia política. Depende de la óptica que se adopte para definir el delito político.

Los tratados en materia de terrorismo son muy heterogéneos debido a que no hay consenso ni claridad en cuanto al terrorismo. Los aspectos jurídicos en esta materia han sido infructuosos. Las dos convenciones de Ginebra de 1937 que se referían al terrorismo no entraron en vigor. En cambio, la Convención Europea es la más avanzada y completa; al fin y al cabo, la Unión Europea es el resultado de un proceso de integración, concertación y cooperación que lleva casi 50 años. Por su parte, en el contexto de las Naciones Unidas también hay tratados, y en las Américas se suscribió el pasado 3 de junio la Convención Interamericana contra el terrorismo.

¿Qué alternativas se presentan para combatir el terrorismo? Además de la opción militar, existen otras que ponen énfasis en la prevención civil, la cooperación internacional, la diplomacia y la política en general. "Una adecuada combinación de medios civiles —económicos, políticos, legales y diplomáticos—, aun cuando puedan y deban ser apoyados por la fuerza militar, se constituye en la mejor respuesta de las democracias al flego del terror".

El terrorismo es, pues, asimétrico. Litiere por sus fines, sus motivaciones, estrategias y culturas, además del contexto geográfico y político. De ahí lo impreciso y riesgoso de hablar genéricamente de la lucha contra el terrorismo. Lo que sí tienen en común todos los tipos de terrorismo es la búsqueda de objetivos políticos, usando métodos violentos.

La violencia política, y el terrorismo en particular, ocasionan desplazamientos poblacionales. No obstante, en muchas circunstancias no se encuentra una distinción clara entre las causas políticas y/o económicas de la motivación a emigrar.

⁵ Ibíd. p. 20.

II. Flujos migratorios internacionales con carácter político

El análisis de los desplazados políticos internacionales se enmarca en los referentes a la migración internacional. La mayoría de las veces tiende a confundirse el emigrante económico con el político, especialmente en países del Sur (o del Tercer Mundo) donde los conflictos políticos son profundos. Mucha se ha estudiado acerca de los emigrantes económicos, pero menos en torno a los emigrantes políticos, algunos reconocidos jurídicamente como refugiados. No obstante, durante la última década del siglo XX aumentaron los estudios sobre refugiados políticos (Black, 2001), cuya protección tiende a ser analizada recientemente en el contexto de la seguridad humana (Adelman, 2001).

La definición de emigrante, refugiado y desplazado tiene sus diferenciaciones. El emigrante económico es la persona que suele abandonar su país voluntariamente en busca de una vida mejor. Desde el punto de vista del desarrollo, la migración obedece, por lo general, al deseo de mejorar el propio bienestar; en el plano macroeconómico, esto tiene repercusiones no sólo para el bienestar de la población de la sociedad de origen de los migrantes, sino también de la sociedad en la que éstos se quieren establecer.

Se entiende por refugiado aquel que tiene un fundado temor de ser perseguido a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política y que, al encontrarse fuera de su país, no puede o no quiere regresar debido a ese temor. Las condiciones económicas que tenga el país huésped pesan a un segundo plano pues para él lo más importante es la seguridad como garantía para que le respeten sus derechos.

Por su parte, el asilo es "el derecho a ser reconocido como refugiado de buena fe, así como la protección legal y la asistencia material que conlleva esa condición". En las últimas cinco décadas se ha concedido asilo a varios millones de personas en todo el mundo. En la actualidad, según cifras de las Naciones Unidas, hay aproximadamente 1.2 millones de solicitudes de asilo pendientes de resolución. Los países industrializados han endurecido sus legislaciones en esta materia.

El desplazado es aquella persona que huye de su hogar casi por las mismas razones que el refugiado. En el ámbito de la definición, el desplazado no ha cruzado

una frontera reconocida internacionalmente. No obstante, en este artículo nos referiremos a desplazados que cruzan las fronteras colombianas hacia los países vecinos, principalmente Ecuador y Venezuela, y los denominaremos desplazados políticos internacionales.

A. Revisión literaria

La ausencia de una teoría migratoria generalizada y científica que incluya a emigrantes económicos y desplazados políticos ha conducido a especulaciones y estudios según conveniencias del lugar expulsor y/o receptor. Su diferenciación gira en torno a las causas que generan su desplazamiento, y distingue claramente dos tipos de orientaciones teóricas: las que subrayan el desequilibrio funcional y las que giran en torno al cambio social.

Los estudiosos que consideran que la migración corrige el desequilibrio funcional se limitan a tendencias económicas y demográficas. Este enfoque empírico y descriptivo, causal-lineal, resta importancia al proceso global de cambio y a la globalización e interdependencia. Los que atribuyen el desplazamiento a los ciclos económicos dan mayor importancia a los factores de atracción que a los elementos de rechazo. Los demógrafos, por su parte, tienden a poner énfasis en modelos de gravedad y a cuantificar el volumen, la distancia y la dirección de los movimientos, homogeneizando el lugar expulsor y receptor.

Existe cierta tendencia en los estudiosos de este enfoque a abordar el fenómeno dentro del marco de la fuga de cerebros, que es muy selectiva, y de capital humano y/o indocumentados. Esta tendencia se debe principalmente al diseño de políticas de atracción laboral elaboradas por los países centrales durante la posguerra, o a situaciones de conflicto y violencia política.

CUADRO 1: TIPO DE MIGRACIONES SEGÚN CAUSAS

TIPOS DE MIGRACIÓN	CAUSAS	TIPOS DE MIGRANTES
I. IMPEDIDAS	Ecológicas	Nómadas Damnificados
II. FORZADAS (mínimo de autonomía)	Políticas: colonización, conquista, guerra, revoluciones, deportaciones masivas, persecuciones étnicas y religiosas. Económicas: colonización zonas no pobladas, crisis económicas, desempleo, estancamiento agrícola, cambios tecnológicos.	Desplazados (forzoso o voluntario) • Masivo • Individual • Encadenado (familias) Fuerza de trabajo • Masiva • Individual • Encadenada (redes de información, enganchadores)
III. LIBRES O VOLUNTARIAS (alto nivel de autonomía en la toma de decisiones)	Económicas: movilidad ocupacional ascendente No-económicas: psicosocial	Fuerza de trabajo calificada principalmente urbana/ Fuga de cerebros

Los estudios acerca de los emigrantes políticos se han realizado de manera descriptiva, enfatizando aspectos políticos de ubicación en el lugar receptor, desconociendo que, aunque la situación política es la que incide de manera inmediata en la decisión de emigrar, sí existe una serie de elementos estructuro-económicos que determinan tales rasgos políticos (Adelman, 2001)

Aunque menos frecuente, existe otro tipo de estudios que adicionan el elemento histórico y el cambio social dentro de un enfoque de modernización y/o histórico-

estructural. Así mismo, se realizan análisis psicosociales muy útiles para los programas de reubicación.

Los desplazados, aunque se movilizan por razones políticas, no son tan homogéneos como otro tipo de emigrantes (Kunz, 1981; Adelman, 2001), lo cual dificulta su categorización y generalización. La emigración por razones políticas tiene muchas causas como colonización, guerras, persecuciones étnicas y religiosas. Según el desplazamiento inicial podemos distinguir dos tipos: el flujo preventivo y los movimientos agudos (ver Cuadro 2), en los cuales pueden diferenciarse las características socio-demográficas.

CUADRO 2: TIPO DE DESPLAZADOS SEGÚN FLUJO INICIAL

TIPO DE DESPLAZAMIENTO	FORMA DE DESPLAZAMIENTO	SEXO	EDAD	NIVEL EDUCATIVO
I. PREVENTIVO. Antes de que se agudice la situación	Directo (door to door) Voluntario	• Ambos • Grupos familiares	Jefes de hogar 30-60 años	Alto
II. MOVIMIENTOS AGUDOS	Forzoso: 1. Masivo 2. Individual: población expulsada, desterrados, fuerza laboral, deportados Voluntario: Ausencia Encadenado	• Ambos • Pocos hombres • Varía según políticas	• Todos • Jóvenes y viejos • PEA	Varía

En el flujo preventivo⁶, característico de la etapa anterior a la agudización de conflicto, los emigrantes por lo general llegan al lugar de destino con conocimiento del sitio (idioma, contactos laborales...). A medida que se profundiza el conflicto y se agrava la violación de los derechos humanos en el país de origen, la pérdida de libertad va acompañada de restricciones económicas, lo que hace que se asemeje al emigrante económico.

Los movimientos agudos se diferencian del flujo preventivo por su selectividad y dinámica, tendiente a aumentar con la agudización de la situación y los cambios tácticos de las fuerzas involucradas en el conflicto. Su desplazamiento forzoso o voluntario es bien masivo, o bien individual. En el primero de ellos, la situación de individuo resulta intolerable debido a la mayor violencia y lo único que busca es sobrevivir y regresar algún día cuando la situación política varíe. A medida que pasa el tiempo, este grupo redefine sus relaciones, amigos y familia en la sociedad huésped. El movimiento voluntario se tiende a presentar cuando algunos de los miembros de la familia ya han emigrado. Al contrario del forzado, se planea y se tienen redes de comunicación con el lugar de destino. Aquí resulta importante la historia del individuo, su percepción de desplazamiento y de la situación de ambos países. Para éstos, el proceso de adaptación resulta más fácil.

La tipología resulta mucho más compleja de lo que aquí se señala y presenta variaciones histórico-espaciales, como veremos a continuación.

B. A nivel mundial

Durante el siglo XX⁷, la migración fue permanente por conflictos étnicos, religiosos y/o políticos. Los rusos y los habitantes del Imperio Otomano se desplazaron a Europa, y las guerras de los Balcanes entre 1912 y 1914 movilizaron a búlgaros, rumanos, griegos y turcos. Con el fascismo, 200.000 italianos y 450.000 alemanes abandonaron

⁶ En este flujo preventivo se incluyen los refugiados "sur place" que solo son reconocidos judicialmente y llevan bastante tiempo en el país huésped.

⁷ Durante la Segunda Guerra Mundial, el desplazamiento poblacional fue de cerca de 40 millones de personas y desde 1945, como consecuencia de las guerras, de más de 60 millones.

sus lugares de origen, dirigiéndose a otros países europeos o americanos. Con la Guerra Civil Española, 300.000 españoles buscaron refugio en Francia y/o América Latina. A partir de 1945, el flujo aumentó con las víctimas de los campos de concentración y los cambios geopolíticos en Alemania, Polonia y la ex Unión Soviética. Así mismo, de manera reciente, la desintegración de la antigua Yugoslavia durante la década de los noventa generó grandes flujos migratorios internacionales hacia los demás países europeos, principalmente Alemania y Francia.

En el Medio Oriente, los refugiados palestinos cumplieron con las guerras de 1947 y 1967, vivieron en la incertidumbre y la persecución. A finales de la década de los cuarenta, buscaron protección en Jordania, Líbano y Siria⁹. La migración hacia los países árabes se volvió atractiva por el "boom" petrolero, aumentando a más de cuatro millones, muchos procedentes de los mismos estados árabes, mientras que otros eran originarios de Afganistán, Filipinas y Sudán. En Asia, con la separación de la India y Pakistán, se generó un éxodo que rebasó los 15 millones; las guerras de Corea y Viet Nam, la creación de Bangladesh y la situación de Kampuchea, también ocasionaron grandes flujos migratorios. En África, durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, ocurrieron grandes migraciones debido al proceso de independencia y de liberación nacional. Se generaron flujos masivos, colectivos y procedentes del sector rural, similares a los acontecidos durante los ochenta en el área centroamericana de nuestro continente.

Muchos de los desplazados han sido reconocidos como refugiados por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), pero no todo desplazado político es reconocido como refugiado. A comienzos del siglo XXI, el número de refugiados se calcula en 22,3 millones o una de cada 269 personas en el mundo. El siguiente cuadro indica que el conflicto de Kosovo y los Balcanes ha originado gran número de desplazados, mientras que en el resto del mundo éstos han disminuido. América Latina presenta la menor cifra después de Oceanía.

⁹ Naciones Unidas calcula más de dos millones de refugiados palestinos: 220.000 en Líbano; 200.000 en Siria; 700.000 en Jordania y 650.000 en la franja de Gaza.

NÚMERO DE PERSONAS BAJO EL AMPARO DEL ACNUR (por regiones)

REGIÓN	TOTAL A 1.1.1999	TOTAL A 1.1.2000
África	5.284.950	6.250.540
Asia	7.474.740	7.308.860
Europa	6.212.550	7.285.800
Latinoamérica y Caribe	102.400	90.170
Norteamérica	1.305.400	1.241.930
Oceanía	79.510	80.000
TOTAL	21.459.550	22.257.340

Fuente: ACNUR, 2001.

El ACNUR también ayuda a los desplazados internos, cuyo número ha crecido considerablemente, calculándose entre 20 y 25 millones en el mundo, principalmente en Bosnia y Herzegovina, Sri Lanka, la ex Unión Soviética y algunos estados africanos¹⁰.

En las Américas, aunque la migración política ha sido menor que en otras partes del mundo, se han presentado y se presentan flujos debido a conflictos internos de los países, que muchas veces rebasan las fronteras nacionales. Tal fue el caso de los centroamericanos durante los ochenta y de los colombianos durante los noventa y comienzos del siglo XXI, como veremos más adelante. Estos flujos han sido asociados a violencia política y actividades terroristas. Recientemente, tanto analistas como tomadores de decisiones tienden a vincular el desplazamiento y la seguridad¹¹.

¹⁰ ACNUR, 2002.

¹¹ ADELMAN, Howard, "From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security", en *International Migration Review*, Primavera 2001, Vol XXXV, No. 1.

III. El manejo del terrorismo en las Américas

América Latina ha sido menos víctima de la violencia política y del terrorismo que otras regiones del mundo como el Medio Oriente o Europa. No obstante, Argentina, como también Chile y Centroamérica, los han padecido en mayor o menor medida, y de manera más reciente la potencia hegemónica. ¿Cuál es la posición de los países del hemisferio respecto al terrorismo después de 11 de septiembre de 2001? ¿Qué se ha hecho a nivel del continente en esta materia?

En el ámbito de las Américas podemos señalar que existe el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1947 por 23 de los 35 países que integran el continente, y la Junta Interamericana de Defensa (JID), creada en 1942. Estos mecanismos, que respaldan la seguridad en el hemisferio, atraviesan una crisis de legitimidad en cuanto a su representatividad y credibilidad. Se crearon en el contexto de la Guerra fría y no todos los países del hemisferio hacen parte de ellos. México anunció su retiro del TIAR una semana antes del Martes Negro y, en el caso de Las Malvinas, el TIAR demostró su ineptitud.

Así, pues, el sistema interamericano carece de instrumentos jurídicos modernos y eficaces que respalden su seguridad. El TIAR y la JID, en el mejor de los casos, requerirían de una readecuación a las condiciones actuales, a pesar de que la Asamblea General Extraordinaria de la OEA, celebrada el 21 de septiembre del 2001, haya acudido al señalamiento del TIAR de que la "agresión contra un Estado es una agresión contra todos los estados del hemisferio".

En el ámbito de las discusiones y la construcción de consensos, se han realizado dos conferencias especializadas en materia de terrorismo. La primera, que tuvo lugar en Lima (abril, 1996), buscó acuerdos acerca de una definición del terrorismo, objetivo que fracasó. La segunda, que se llevó a cabo en Mar del Plata, Argentina (noviembre, 1998), creó el Comité Interamericano de Lucha contra el Terrorismo, CICTE, compuesto por las autoridades nacionales de los países miembros de la OEA. Es un grupo gubernamental, multidisciplinario, que se basa en el respeto a la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos de los países. Pretende intercambiar información entre autoridades militares, policivas, judiciales y diplomáticas. Por su parte, la Cumbre

Iberoamericana celebrada en Lima (diciembre, 2001) subrayó este tema, aunque no era su objetivo. Más adelante mencionaremos los principales aspectos de dicha reunión.

El CICTE, con sede en Washington, está presidido actualmente por los Estados Unidos; Argentina ocupa la vicepresidencia. Tiene tres subcomités: el de Controles Financieros, presidido por Colombia; el del Plan de Trabajo, coordinado por El Salvador; y el de Controles de Fronteras, liderado por el Perú.

Entre los países se observa solidaridad con los Estados Unidos por los ataques ocurridos el 11 de septiembre de 2001. Algunos de ellos abogan por un nuevo TIAR; otros, por la negociación de una Convención Interamericana de lucha contra el terrorismo; otros más, por medidas que, además de ser militares, incluyan también lo diplomático, lo político y lo social. De ahí que en este artículo distingamos cinco grupos de países americanos, veamos:

- a) **Grupo 1:** Integrado por Estados Unidos, Argentina y Brasil como también Colombia, Perú y Ecuador. Buscan fortalecer el CICTE y apoyan el TIAR, la negociación de una Convención Interamericana contra el terrorismo y una conferencia sobre seguridad hemisférica.
- b) **Grupo 2:** Integrado por Canadá y Costa Rica. Este último sostiene que el terrorismo contemporáneo poco tiene que ver con los modelos tradicionales de defensa basados en el principio de seguridad nacional. Ambos sostienen que se debe revisar la concepción de seguridad, modernizar el concepto y crear nuevos instrumentos que lo respalden. Abogan porque el concepto tradicional de seguridad nacional se complemente con el de seguridad humana (contra el hambre, la ignorancia, la pobreza y la discriminación). Canadá cree que se debe dar una lucha contra el terrorismo debido a que amenaza la seguridad hemisférica. A pesar de esto, difiere de la posición estadounidense por considerar que carece de sentido combatir violencia con más violencia debido a que esta situación podría dar paso a una violación masiva de los derechos humanos en cualquier parte del mundo. En realidad, este país propone que la lucha antiterrorista debe ser una lucha contra la

desigualdad, la discriminación y el abuso a que han sido sometidos los pueblos menos favorecidos¹¹.

- c) **Grupo 3:** México, Venezuela y Chile. Critican el TIAR, abogan por el no uso de la fuerza, el respeto de los derechos humanos, la tolerancia y el diálogo. Venezuela ofreció petróleo a Estados Unidos, aunque se distanció de la posición estadounidense en la Cumbre Iberoamericana.

México, de manera particular, sugiere:

- Aumentar el intercambio de información e inteligencia. Percibe con preocupación la complicidad de diversos actores, principalmente gubernamentales.
- Intensificar el monitoreo y control de los recursos con los que se financian los grupos terroristas. Es decir, luchar contra el lavado de dinero, la transferencia de fondos y el manejo de cuentas.
- Realizar una conferencia sobre terrorismo al más alto nivel.
- Abordar las nuevas y verdaderas amenazas.
- Plantear un nuevo esquema de seguridad.

Además de lo anterior, Chile propone perfeccionar los mecanismos de extradición y la asistencia judicial mutua, así como los lineamientos de trabajo del CICTE.

- d) **Grupo 4:** Países centroamericanos. Estos plantearon las siguientes medidas migratorias:
- Mejorar los mecanismos de intercambio e información.
 - Reforzar la seguridad en las fronteras, puertos y aeropuertos.
 - Controlar y vigilar los flujos migratorios.

¹¹ Declaración hecha por el ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, John Manley, ante la OEA el 21 de septiembre de 2001.

- e) **Grupo 5:** Chile y Colombia. Abogan por responsabilidad compartida. Chile tiene la Secretaría pro-tempore del Grupo de Río y lidera iniciativas contra el terrorismo dentro de este grupo de concertación.

En cuanto a temas, se puede señalar:

- La negociación de una Convención Interamericana contra el Terrorismo.
- La activación y fortalecimiento del Comité Interamericano contra el Terrorismo, CICTE.
- El énfasis en aspectos jurídicos y judiciales: Fortalecer la cooperación judicial, agilizar trámites de extradición y mejorar el intercambio de información.
- El mejoramiento de controles migratorios: documentos de viaje y puestos fronterizos, entre otros.
- El enfoque integral y global basado en la cooperación y la responsabilidad compartida.
- La lucha contra el financiamiento del terrorismo.

Por su parte, los Estados Unidos han elaborado una política antiterrorista basada en rechazar concesiones a los terroristas y, de otro lado, no llegar a acuerdos con ellos; enjuiciarlos por sus delitos; aislar a los estados patrocinadores del terrorismo¹² y ejercer presión sobre ellos para obligarlos a cambiar su comportamiento; y fortalecer la capacidad para la lucha antiterrorista de los países que colaboran con los Estados Unidos y precisan asistencia.

Este último elemento tiene una importancia especial en vista de cómo va transformándose la amenaza que representan los grupos terroristas transnacionales. Estos grupos de afiliación incierta actúan con cierta independencia de sus estados patrocinadores, aunque sigan relacionados con ellos. Se caracterizan por su movilidad y por actuar en todo el mundo; reúnen grandes fondos, se capacitan en diversos países y poseen unos medios técnicos sumamente adelantados.

Desde el punto de vista de los Estados Unidos, para que una organización sea terrorista debe reunir las siguientes características:

1. Debe ser extranjera.

¹² En la lista de los estados patrocinadores del terrorismo anunciada por la Secretaría de Estado figuran estos siete países: Corea del Norte, Cuba, Irán, Iraq, Libia, Siria y Sudán.

2. Debe ejercer el terrorismo como está especificado en la sección 212 (A)(3)(B) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad¹³.
3. Sus actividades deben representar una amenaza para la seguridad de los ciudadanos estadounidenses o la seguridad nacional (defensa nacional, relaciones exteriores o intereses económicos) de los Estados Unidos¹⁴.

Para el caso colombiano, los Estados Unidos señalan que los grupos alzados en armas identificados por ese país como terroristas continúan los secuestros, voladuras de oleoductos y extorsiones contra los particulares y los intereses comerciales estadounidenses. Secuestraron a ciudadanos estadounidenses en Colombia y en el norte del Ecuador, y las FARC rehusaron dar cuenta del paradero de tres misioneros secuestrados en enero de 1993. Las guerrillas también volaron propiedades estadounidenses, como oleoductos y pequeñas empresas. Así mismo, Estados Unidos enfoca su atención "en los nexos de la violencia internacional, que incluye el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero y el crimen organizado"¹⁵. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se busca y observa mayor compromiso de la comunidad internacional para combatir dichos vínculos¹⁶.

Por otra parte, la administración del presidente George W. Bush presentó un paquete de medidas que restringen la entrada y las condiciones de estadía de los extranjeros en los Estados Unidos, incluso los que transitan hacia otros países. Materias

¹³ Dicha ley dice en ese apartado lo siguiente: "Ejercer el terrorismo quiere decir cometer, como acto individual o como acto de pertenencia a una organización, un acto de actividad terrorista, o un acto que el actor conoce o debería razonablemente conocer, pagar el material de apoyo a la organización o al individuo o gobierno para conducir un acto terrorista en cualquier momento incluyendo cualquiera de los actos siguientes:

1. La preparación o planeación de cualquier actividad terrorista.
2. La recopilación de información sobre posibles objetivos de un acto terrorista.
3. La provisión de cualquier tipo de material de soporte (...).
4. La solicitud de fondos u otras cosas de valor para una actividad terrorista o cualquier organización terrorista.
5. La solicitud a cualquier individuo para ser miembro de un grupo terrorista, gobierno terrorista o para ejercer la actividad terrorista".

¹⁴ 2001 Report on Foreign Terrorist Organizations, Office of the Coordinator for Counter Terrorism, 5 de octubre de 2001, consultado en <http://www.state.gov>

¹⁵ PATTERSON, Anne W., "Las nuevas relaciones entre Estados Unidos y Colombia", en *Revista de El Espectador*, 4 de noviembre de 2001.

¹⁶ Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU, 2001.

como biología, química, física y ciencias nucleares estarán vetadas para los estudiantes extranjeros. Los de informática estarán supervisados. Así mismo, aumentarán los obstáculos para abrir cuentas bancarias, los depósitos podrán ser congelados por simples sospechas de tener vínculos aunque sean indirectos con terroristas. A su vez el papeleo para sacar visa será mayor y se crea un cuerpo élite, integrado por el Departamento de Estado, la CIA y otras agencias, para que elabore una "lista negra" de sospechosos¹⁷.

Finalmente, en la Cumbre Iberoamericana, en la que participan también Cuba, España y Portugal, se puso énfasis en el terrorismo. En ella se reafirmó "el compromiso de combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones dondequiera que se produzca y por quienquiera que lo cometa, de no prestar ayuda ni refugio a los autores, promotores o participantes de actividades terroristas, y de fortalecer las legislaciones nacionales con el fin de evitar la impunidad, orientándolas a erradicar este tipo de actos que atentan contra la paz y la democracia, asegurando el sometimiento a juicio o la extradición de dichos autores o promotores, de conformidad con la legislación de cada país y con los acuerdos internacionales en la materia". Además del énfasis en la cooperación, se expresó el compromiso de firmar, ratificar o adherir, según correspondiera, a todos los convenios de las Naciones Unidas y otros instrumentos regionales en materia de terrorismo, como expresión de la voluntad de la Comunidad Iberoamericana para reforzar la lucha contra el terrorismo, mediante el fortalecimiento del papel que en este ámbito tienen las Naciones Unidas y otros organismos regionales.

En esta Cumbre de jefes de Estado, a pesar del consenso respecto a la cooperación internacional para combatir el terrorismo, países como Brasil, Venezuela y Ecuador mostraron objeciones frente a la definición de terrorismo. De todas maneras, la lucha contra el terrorismo, el papel de liderazgo de las Naciones Unidas y su vinculación con la migración fueron una constante. Pero veamos las tendencias migratorias que con carácter político han predominado en el continente.

¹⁷ "El estrecho su colador", en *El Tiempo*, 2 de noviembre de 2001.

IV. América Latina y la migración política

En América Latina la migración también ha sido permanente, no sólo la económica, como la de México-Estados Unidos, Colombia-Venezuela Haití-República Dominicana, entre otras, sino también la política. No obstante, los países receptores carecen de una voluntad política homogénea y de políticas migratorias consensuadas. Su actitud es más bien reactiva y depende de su historia e interés nacional.

La emigración del Cono Sur a comienzos de la década de los setenta fue un caso extremo de crisis política en el lugar de origen. En su etapa inicial, algunos bolivianos y chilenos se dirigieron a Argentina por poco tiempo¹⁸, desplazándose luego a México, Europa y Australia. Argentina dio residencia permanente a 6.000 refugiados chilenos, uruguayos y paraguayos; Brasil, Ecuador, Panamá, Honduras y Perú lo hicieron temporalmente, mientras que México y Venezuela les dieron permanencia más duradera. Aquí, por primera vez, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) proporcionó ayuda a una corriente masiva, reubicando a más de 15.000 desplazados en otro continente¹⁹.

El flujo de América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos ha sido numeroso, principalmente debido a motivos económicos y a la diferencia de oportunidades entre ambas partes. El elemento político también ha sido relevante en el desplazamiento de cubanos y haitianos después de 1959 y 1972, respectivamente. Desde finales de la década de los noventa y comienzos del siglo XXI, muchos colombianos también emigran por razones políticas y económicas, tal como veremos más adelante.

En República Dominicana se encuentra la mayoría de los refugiados haitianos, siendo difícil distinguirlos de los emigrantes económicos, pues ambos se insertan en actividades relacionadas con el corte de caña y viven en condiciones de pobreza. Los haitianos que se desplazaron a Estados Unidos pertenecían a un sector socioeconómico diferente: eran profesionales, principalmente médicos, abogados, ingenieros y/o economistas, y por lo general se ubicaron en actividades inferiores

¹⁸ Ver HERAS, Eduardo, "Migración tradicional y migración de crisis. Una década de afluencia boliviana y chilena a Argentina y a la región Guyana", Mendoza, documento final presentado a PISFAL, 1979.

¹⁹ *Año y protección internacional de refugiados en América Latina*, México, UNAM, 1981, p. 26.

a las desempeñadas en su lugar de origen. De igual modo, República Dominicana ha sido el destino elegido durante los últimos años por un número cada vez mayor de colombianos: se calcula en 16.000, de los cuales 13.000 son ilegales²⁰.

En la emigración cubana se distinguen diferentes etapas que tienen como país receptor principal a Estados Unidos, aunque también se han dirigido a México. A comienzos de la Revolución, la primera ola de desplazados perteneció a la burguesía inconforme con el cambio ocurrido. Poco a poco fue disminuyendo el nivel socioeconómico de los emigrantes, y llegaron a incluir campesinos y niños. Finalmente, con el Programa Mariel (1980) y la situación presentada en la Embajada del Perú, se presenció un gran flujo de cubanos hacia Estados Unidos. Posteriormente, también se dirigieron hacia otros países y continúan desplazándose emigrantes cubanos, gran parte de los cuales son población calificada de los sectores de la salud y las artes.

Por su parte, los centroamericanos han emigrado histórica y tradicionalmente a áreas más desarrolladas, como los Estados Unidos y México, debido a las mayores oportunidades laborales, pero también a Costa Rica por la estabilidad política y redes informales²¹. Por motivos políticos, los centroamericanos se desplazaron principalmente a México. Nicaragüenses, salvadoreños y guatemaltecos lo hicieron por razones políticas y de profundización del conflicto interno. Los flujos procedentes de Nicaragua y El Salvador incluyeron personas calificadas, mientras que los originarios de Guatemala estaban constituidos por población rural campesina e indígena procedente de los departamentos fronterizos con el país azteca.

Desde mediados de la década de los cincuenta, debido a la intervención norteamericana en 1954, se desplazaron intelectuales guatemaltecos a México y Cuba. Desde entonces, el exilio de tomadores de decisiones fue frecuente: Juan José Arévalo a Chile, Jacobo Arbenz Guzmán a Cuba, Miguel Idígoras Fuentes a El Salvador y Enrique Peralta Azurdia a España, entre otros. Muchos de los desplazados regresaron debido a las difíciles condiciones laborales en el exilio, ocasionándose cambios en las actitudes políticas. En 1981 se inició una nueva ola de desplazados

²⁰ *Resistencia sobre Migración Internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Octubre de 2001.

²¹ Ver AGUIRRE, Sergio, *Los aspectos políticos del éxodo centroamericano*, México, Colegio de México, 1984.

hacia México, ACNUR reconoció 46.000 refugiados, aunque otras fuentes indicaron cerca de un millón de desplazados no reconocidos como refugiados²².

Es así como, en términos generales, podemos distinguir cuatro momentos en el flujo de emigrantes políticos en América Latina:

- Una primera etapa antes y después de la posguerra hasta 1972, cuando llegaron a México principalmente emigrantes europeos. Los españoles se movilizaban en un momento diferente al actual, en el que predominaron la simpatía hacia los intelectuales españoles, la propaganda a favor del exilio y la política migratoria del presidente Lázaro Cárdenas.
- Un segundo momento de 1972 a 1977, cuando la situación del Cono Sur condujo a una movilización masiva de bolivianos, chilenos, uruguayos y argentinos que emigraron a países vecinos por corto tiempo, y que luego fueron reubicados en países como México y en otros continentes.
- Un tercer momento a partir de 1978, cuando el flujo principal procede de Centroamérica, más que todo de Guatemala y El Salvador, debido a la profundización del conflicto.
- Un cuarto momento que se inicia a finales de la década de los noventa con el desplazamiento de colombianos que se dirigen principalmente a sus países vecinos, Estados Unidos, Costa Rica y España.

Países como México, República Dominicana, Costa Rica y Venezuela poseen la doble condición de ser expulsores y receptores de población con carácter político y/o económico.

La migración tiende a calificarse como un problema que afecta la seguridad de los países debido a que desplaza fuerza de trabajo local, desconociendo en muchos casos que el emigrante realiza actividades que el nativo considera como desagradables o desagradables. De todas maneras, con la transición que atraviesa el concepto de seguridad a una visión multidimensional y humana, el tema migratorio

²² Torres-Rivas calcula que de 1960 a 1980, entre 175.000 y 325.000 guatemaltecos emigraron al norte. Ver TORRES-RIVAS, Edelberto, Informe sobre el estado de los refugiados y los migrantes centroamericanos, Costa Rica, Proyecto de Migración Hemisférica Internacional, 1994; ARELLA, Martha, Un nuevo flujo migratorio internacional: Los refugiados guatemaltecos en el estado de Chiapas, México-México, 1986.

deberá revisarse y la comunidad internacional y receptora se encuentra llamada a cooperar en políticas y acciones hacia los desplazados políticos que albergue en su territorio.

La Cumbre Iberoamericana celebrada en Lima en 2001 reconoció el aporte de los migrantes tanto a los países de origen como de destino, así como el esfuerzo integrador de los países receptores de migrantes. Sin embargo, se coincidió en la necesidad de reforzar el diálogo bilateral y multilateral a fin de tratar integralmente este fenómeno y tomar las medidas necesarias para garantizar un trato igualitario y el respeto pleno de sus derechos humanos y para eliminar todas las formas de discriminación que atentan contra su dignidad e integridad. Así mismo, se reiteró la voluntad de luchar contra el tráfico de personas, que conduce a formas de explotación de los migrantes y que afecta particularmente a niños, niñas y mujeres.

Veamos cómo ha evolucionado el concepto de seguridad en relación con la asimetría del hemisferio.

V. Seguridad regional

A partir de la década de los noventa, la concepción de seguridad ha venido variando debido al fin de la Guerra Fría, la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética. Las amenazas extracontinentales así como la comunista son peligros del pasado. No obstante, los estados y analistas se refieren a nuevas amenazas.

La comunidad internacional identifica nuevos riesgos para la seguridad: las drogas ilícitas, el terrorismo, el tráfico ilegal de armas. Los Estados Unidos señalan también la migración como un tema que afecta la seguridad; otros países, como Costa Rica, identifican como amenazas el crimen organizado, los delitos informáticos, la corrupción, la delincuencia y la discriminación racial, étnica y religiosa²³.

²³ Palabras del señor Roberto Rojas, ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica, ante la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y la reunión del Órgano de Consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Washington D.C., 21 de septiembre de 2001.

Así mismo, se aboga por una nueva definición de seguridad más acorde con la situación actual. Es por ello que la Organización del Atlántico Norte (OTAN) amplía su concepción y acepta nuevos miembros a la organización que antes resultaban impensables, tales como Polonia, Hungría y Rusia. Por su parte, el sistema interamericano busca crear consenso en torno a una nueva definición de seguridad hemisférica. Con tal fin se han llevado a cabo reuniones con la sociedad civil y se planea realizar una conferencia internacional en esta materia en el 2004 en México. Dentro de ella, temas como terrorismo y migración ocuparán un lugar prioritario.

No obstante, el continente es asimétrico y los países tienen diferentes intereses en materia de seguridad y de terrorismo, como se ha visto a lo largo de este artículo. Los Estados Unidos conservan, y aún más con el presidente Bush, una concepción militarista y de "enemigo interno" en materia de seguridad. En cambio Canadá, a pesar de compartir el Sistema de Seguridad Norteamericano, plantea la seguridad humana como uno de sus pilares de política exterior. Este concepto, además de lo territorial, se orienta a la educación, los derechos humanos, la democracia, la pobreza, la integración y el control de armas²⁴.

La posición de los pequeños estados insulares (el Gran Caribe) también resulta novedosa, por su multidimensionalidad y representatividad en cuanto a temas y participación geográfica. Esta visión aboga porque el nuevo concepto de seguridad incluya temas no sólo político-militares, los de la preservación de la soberanía e integridad territorial de los Estados, el desarrollo económico y comercial, sino también aspectos como la protección contra los desastres naturales, los esfuerzos de socorro por razones humanitarias y el desarme nuclear. Su argumento se basa en la vulnerabilidad de los Estados insulares frente a cambios climáticos tales como los huracanes, el aumento del nivel del mar y las tormentas tropicales, fenómenos naturales que afectan gravemente el desarrollo socioeconómico de estos países caracterizados por tener economías pequeñas y bajos niveles de desarrollo. La seguridad ambiental se entiende como la necesidad de prevenir y controlar desastres emergentes de la naturaleza y la búsqueda de una situación libre de amenazas de

²⁴ RANDALL, Stephen J., "Canadá, los Estados Unidos, Colombia y la Seguridad Hemisférica", en Ardila, Martha (editora): *Colombia y la seguridad hemisférica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-FESCOL, 2001.

daños ecológicos. Así mismo, en cuanto a los instrumentos jurídicos, el Caribe también cuestiona la universalidad y legitimidad de algunos de los instrumentos jurídicos de seguridad hemisférica de la OEA, como el TIAR y la JID²⁵.

Los Estados Unidos y varios países del hemisferio temen que los problemas de "inseguridad" colombiana se expandan a otros países: la presencia de grupos al margen de la ley, como los grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes, así como los desplazados que llegan a los países vecinos, principalmente Ecuador y Venezuela, aunque también, con otras características, a Estados Unidos y Costa Rica.

En este sentido, el tema de seguridad se está convirtiendo en prioritario para la política exterior colombiana. Comisiones de vecindad con Ecuador y Venezuela lo tratan permanentemente, como también reuniones al más alto nivel de jefes de Estado, cancilleres y ministros de Defensa. Es por ello, y por el temor de los vecinos a la regionalización del conflicto, que se aboga por un Plan Colombia Regional (o una Iniciativa Regional Andina).

La presencia de inmigrantes o desplazados es temida por los países limítrofes por su incapacidad de albergue y/o por los problemas laborales que pudiese ocasionar. Pero, ¿qué características generales presenta dicha población? Veamos.

VI. Éxodo y desplazados políticos colombianos

En Colombia, el desplazamiento poblacional no es reciente, como tampoco el éxodo hacia Venezuela y Estados Unidos. Se calcula que, durante la década de los cincuenta, más de un 1,5 millones de personas abandonaron su lugar de origen y más de 300.000 fueron asesinadas, debido a la violencia y al enfrentamiento entre los dos principales partidos, el Liberal y el Conservador. A finales de los cincuenta, con la creación del Frente Nacional y la alternancia partidista en el poder, se da por terminado este enfrentamiento político, pero continúa la violencia.

Resulta riesgoso e impreciso equiparar la actual violencia política al terrorismo. De todas maneras, califíquese de una u otra forma, ocasiona nuevos flujos migratorios

²⁵ ARDILA, Martha: "Hacia una nueva concepción de seguridad", en *ibid.*

internacionales. "Las razones aducidas para este nuevo éxodo corresponden a una mezcla compleja de factores domésticos, que incluyen la crisis económica, social y política y la violencia e inseguridad crítica a la que ha llegado el país"²⁶. Es así como se producen corrientes de desplazados internos y externos, refugiados, asilados y emigrantes económicos, tanto legales como ilegales.

Los flujos migratorios internacionales de colombianos han venido aumentando durante los dos últimos años. Dentro de ellos podemos distinguir aquellos que huyen de las zonas de violencia rurales y que se dirigen a Ecuador, Venezuela y Panamá, de los flujos procedentes de las principales ciudades del país hacia Estados Unidos, Costa Rica y España.

Referirnos a cifras resulta en extremo impreciso y esta falta de conocimiento contribuye a la carencia de políticas migratorias. Las causas del desplazamiento también varían según la fuente utilizada. Datos del Ministerio de Relaciones Exteriores señalan que el 56% de los emigrantes abandonan el país debido al desempleo, y menos del 20% por la inseguridad. En cambio, encuestas realizadas por la fundación CASA en Miami señalan "que el 24% acucé como causa de su salida problemas económicos, dentro de los cuales puede señalarse el problema del desempleo. El 76% indica el miedo a razones relacionadas con la violencia y la inseguridad (...)"²⁷.

Colombia carece de una política integral y preventiva de Estado en materia de migración. Con frecuencia, el gobierno alude y trata de hacer valer el principio de reciprocidad que para un país como el nuestro resulta irreal y contraproducente debido, entre otros, a que se ponen obstáculos a los inmigrantes en un estado históricamente lejano de ser receptor de fuerza laboral, y también barreras jurídicas que frenan la inversión extranjera. Recordemos que para países como Estados Unidos o México, la presencia de inmigrantes ha sido altamente positiva, aunque resulta conveniente evaluar las necesidades de mano de obra extranjera.

En cuanto al éxodo de colombianos, la política migratoria debe basarse en la prevención, información y retorno. Además de evitar el desplazamiento, que resulta bastante difícil en situaciones de violencia y conflicto como la colombiana, se debe informar por radio y televisión acerca de los lugares de destino, de las

²⁶ AYALA, Gloria; BERMÚDEZ, Suyi; MASÓN, Ann; MURICA, Pilar, "Un acercamiento al actual éxodo colombiano al exterior", en *Colombia Internacional* No. 51, enero-abril de 2001, pág. 92.

²⁷ *Ibid.* pág. 93.

oportunidades laborales, económicas, políticas y de seguridad social, es decir, de los beneficios sociales, del mercado laboral y de las condiciones de los contratos de trabajo. A su vez, nuestro país debe fomentar el diálogo, la concertación, la cooperación y la suscripción de tratados que respalden la situación de los colombianos en el exterior. En este sentido, los cónsules deben desempeñar un papel mucho más activo que reactivo y tratar de atraer a sus connacionales. Resulta curioso que, en el mejor de los casos, un porcentaje muy bajo de los colombianos se encuentran registrados en los consulados²⁸. Por lo tanto, se requiere una visión integral de prevención y cooperación, basada en la coordinación entre los ministerios de Trabajo y de Relaciones Exteriores, que incluya no sólo al gobierno sino también a la sociedad civil y a la comunidad internacional.

Los estados receptores de colombianos carecen de políticas integrales frente a la población huésped. Tan solo España ha diseñado lineamientos migratorios y los Estados Unidos se encaminan a hacerlo. Con España se suscribió un acuerdo migratorio que entró en vigor en enero de 2001 y que trata de definir la situación del inmigrante colombiano en el país ibérico. Respecto a la Comunidad Andina, las decisiones 503 y 504 de 2001 son un avance en este sentido. Ya con Ecuador se había suscrito desde abril de 1990 un acuerdo en esta materia. Con los demás países vecinos se están suscribiendo memorandos de entendimiento y se analiza el tema en las comisiones de vecindad²⁹.

En cuanto a los Estados Unidos, el congresista demócrata Bob Menéndez, uno de los autores de la ley que otorga amnistía y permiso de protección temporal a colombianos y peruanos llegados a Nueva York antes de 1996, dijo que calcula en 350.000 los colombianos indocumentados. Se cree que por lo menos la mitad está compuesta por personas de clase alta y media alta, profesionales con años de experiencia, y por personas con capital propio³⁰. El Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS) tampoco tiene cifras actualizadas. "[...] dice que de 1990 a 1998 llegaron legalmente a Nueva York 143.251 colombianos (...). Pero no hay cifras de los dos últimos años ni del número de indocumentados"³¹.

²⁸ Alrededor del 10%.

²⁹ Con Ecuador, el "Memorando de Entendimiento entre los viceministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas de Colombia y Ecuador sobre un procedimiento para el tratamiento del fenómeno del desplazamiento en zonas de fronteras" suscrito en agosto de 2000. Con Panamá existe un memorando del mismo año y, curiosamente, con Venezuela se carece de algo similar.

³⁰ MORA-VASS, Elizabeth, "Del sueño americano a la pesadilla gringa", en *El Tiempo*, 1 de julio de 2001.

³¹ *Ibid.*

Lo cierto es que la emigración continúa y tiende a aumentar hacia estados como La Florida y Nueva York. Durante el año fiscal de 2001 aumentó significativamente el número de solicitudes de asilo político en los Estados Unidos. Según un informe del Servicio de Inmigración y Naturalización, el número de peticiones aumentó de 49.000 en 2000 a 60.000 en 2001, el más alto en los últimos cinco años. Colombia ocupa el tercer lugar después de México y China. Los mexicanos duplicaron la cifra y los colombianos la triplicaron. Muchos centroamericanos también afectados por desastres naturales se encuentran pendientes de definir su situación jurídica migratoria²².

A pesar de que en este artículo nos concentramos en el desplazamiento político internacional, muchas veces la población que se desplaza de su lugar de origen a otra zona dentro del territorio nacional presenta características similares a la que se dirige a los países vecinos. El desplazamiento internacional es prolongación del interno.

En este sentido, si revisamos las zonas expulsoras se puede apreciar que todo el país se encuentra afectado por el desplazamiento forzado, siendo los principales departamentos: Antioquia, Bolívar, Chocó, Valle del Cauca, Meta, Sucre, Putumayo y Cesar.

La Ley 387 de 1997 define como desplazada a "toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alterar drásticamente el orden público"²³. Esta definición se restringe a la migración interna, pero resulta válida también para el flujo de desplazados externos, es decir el desplazado político internacional.

²² "Se triplican pedidos de asilo", en *El Tiempo*, noviembre 13 de 2001.

²³ Red de Solidaridad Social, 2001.

Se distinguen dos tipos de desplazamiento forzado²⁴: el masivo, que destaca mayor atención de la opinión pública, y el difuso y atomizado, que incluye a "aquellas familias que no amanecen en sus viviendas gracias a amenazas frecuentes, al asesinato de algún pariente o al temor infundido"²⁵. El primero requiere asistencia, mientras que el segundo es anónimo y silencioso.

A medida que se agudiza el conflicto armado —el enfrentamiento entre grupos guerrilleros y paramilitares—, aumenta la población que se ve obligada a abandonar su lugar de origen. Aunque las cifras no coinciden, el gobierno señala que en el año 2000 se presentaron 1.351 desplazamientos en razón de los cuales tuvieron que migrar 126.843 personas, pertenecientes a 26.107 hogares²⁶. Entidades como el Ministerio del Interior, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Defensoría del Pueblo, la Oficina de la Mujer Rural, el Ministerio de Educación, el Instituto de Bienestar Familiar, el Ministerio de Salud y la Red de Solidaridad Social, entre otras, se encuentran encargados de velar por la población desplazada. La última, aunque vela exclusivamente por el desplazamiento interno y el retorno al país de los desplazados, realiza a su vez un seguimiento del desplazamiento a los países fronterizos.

No obstante los esfuerzos, el desplazamiento continúa. Se requieren medidas más audaces e integrales, una estrategia clara y coherente orientada tanto a los asentamientos temporales, dentro y fuera del país, como a la reubicación de la población inmediatamente cese el conflicto. En este sentido, los países vecinos podrían desempeñar un importante papel. Es por ello que el tema del desplazamiento y de la migración resulta prioritario para la política exterior colombiana.

Por otra parte, a raíz de los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 y de que la lucha contra el terrorismo se convirtió en la nueva prioridad de la política exterior estadounidense, veremos consecuencias en los ámbitos militar, político, diplomático y económico. Muy probablemente se presenciara mayor inestabilidad, desconfianza y confrontación, ya no solo en los Estados como actores unitarios de las relaciones internacionales sino entre variados grupos relacionados con el terrorismo internacional. Los Estados Unidos han dicho que castigarán a los países que alberguen, faciliten y protejan el terrorismo. La política migratoria será de las más afectadas.

²⁴ ESPINOSA HENAO, Oscar Mauricio, "Del territorio, la guerra y el desplazamiento forzado. Un vistazo sociológico", en *Revista de Estudios Sociales*, No. 9, junio de 2001.

²⁵ *Ibid.*, p. 41.

²⁶ Cifras de la Red de Solidaridad Social, 2001.

El problema migratorio tiene sus raíces en la violencia política y el desempleo que se vive en muchas partes del hemisferio, que llevan a expulsar población debido a motivaciones políticas o económicas. Por ello se aboga por una redistribución más equitativa de la riqueza. El impacto de la migración es complejo y se deberán promover medidas como:

- La suscripción o ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990). A su vez, esta convención debe hacer parte del marco jurídico de negociaciones comerciales o financieras.
- La prohibición extraterritorial de políticas migratorias nacionales pactadas democráticamente entre los países involucrados. Hay países que exigen la visa de otros, como la de los Estados Unidos, para otorgar sus propias visas.
- La eliminación del uso de la fuerza como medida migratoria.
- El fortalecimiento de mecanismos de protección diplomática de los migrantes.
- El impulso de legislaciones nacionales humanitarias en materia de inmigración, con la participación de organizaciones no gubernamentales.
- Los mismos derechos de los trabajadores del país receptor.

Reflexión final

Sin lugar a dudas, el mundo cambió a lo largo del siglo XX y más aún para el siglo XXI. De una Guerra Fría se pasa a una distensión, neutralidad y hegemonía norteamericana. De una bipolaridad militar, económica y política se transita a una multipolaridad. Y el panorama se complica aún más con la globalización y sus efectos sobre el Estado-nación y la sociedad en general. La naturaleza de los conflictos se transforma. Ya no se lucha por la expansión territorial o contra el comunismo, sino que aspectos relacionados con la cultura, con las nacionalidades, las etnias y las religiones entran a sustituir la anterior concepción de guerra y conflicto.

Por otra parte, se presencia la transnacionalidad de los diversos aspectos externos. No sólo a nivel de la vinculación interno-externa o de la prolongación de lo nacional hacia lo internacional, sino también de la vinculación transnacional de diversos temas como terrorismo, drogas ilícitas y armamentismo, es decir, de las nuevas amenazas contra la seguridad. De ahí la importancia de la diplomacia multilateral y de una concepción de seguridad mucho más humana que militar.

Con los cambios ocurridos, la seguridad de un país no puede descansar en su poderío militar y las proezas de su tecnología. La seguridad de los Estados Unidos, como la de cualquier país, depende de la cooperación, la confianza, la transparencia y la generosidad, no de la confrontación. La seguridad no puede ser sólo militar, sino que lo es también política, económica, ambiental y social. Y en este sentido se debe velar por la seguridad del emigrante.

Resulta riesgoso equiparar la violencia política al terrorismo, aunque ambas generen desplazamiento político internacional. De ahí las diferentes posiciones de los países de las Américas frente al terrorismo.

Los desplazados políticos internacionales son un grupo heterogéneo, que en Colombia emigra de manera forzada, bien como flujo preventivo o como movimiento agudo. En el primer caso, por hacerlo de manera "voluntaria", es una población más selectiva y calificada que procede del sector urbano, se dirige a Estados Unidos, Costa Rica y España, donde tiene contactos y redes informales de comunicación. Su adaptación resulta más fácil debido a sus condiciones económicas y conocimiento previo de la cultura del país huésped.

En muchos de los casos se podría hablar de fuga de cerebros y de capitales. Hay que recordar que hacia Estados Unidos también se presentan flujos colombianos de indocumentados. Por su parte, los movimientos agudos proceden del sector rural, se dirigen principalmente a Ecuador y Venezuela, países que carecen de estrategias claras frente a la presencia de desplazados. Sus políticas son reactivas y coyunturales.

En este sentido y a manera de síntesis, se identifican tres tipos de emigrantes: los intelectuales; los profesionales independientes procedentes del sector salud, los ingenieros y arquitectos, entre otros; y los campesinos desplazados de las zonas de violencia. Dentro de cada uno de ellos, aunque principalmente dentro del último, se puede presenciar población ilegal. Los dos primeros tipos proceden de las grandes

ciudades, mientras que el último viene del sector rural. De todas maneras, estos flujos migratorios con carácter político poco se han estudiado y, aunque algunos son reconocidos como refugiados o asilados, se carece de políticas y acciones contundentes en la materia.

La distinción entre migrante económico, desplazado, refugiado y asilado tiende a confundirse. Los tres últimos presentan un carácter político. No todo desplazado es reconocido como refugiado o asilado, y el desplazado tiende a identificarse como interno. Si hacemos un análisis comparativo del caso latino y colombiano, en particular, en relación con otros en el mundo, como la antigua Yugoslavia u otros en general, lo nuestro resulta menos dramático cuantitativamente, mas no por ello menos importante, por su impacto en la población civil que se ve forzada a emigrar, algunos masivamente y otros preventiva y voluntariamente. Valdría la pena profundizar sobre estos aspectos.

En cuanto a la población en búsqueda de refugio, los procedimientos establecidos por los gobiernos para el reconocimiento de su estatus no son efectivos ni equitativos. Incluso en los casos de desplazamientos significativos, se evade la responsabilidad de dar asistencia humanitaria en situaciones de violación de sus derechos humanos³⁷. Para el caso colombiano, la comunidad internacional, las Naciones Unidas y los gobiernos de Estados Unidos, España, Costa Rica, Ecuador y Venezuela tienen la responsabilidad de buscar acciones conjuntas y cooperativas.

Así, pues, la vinculación entre seguridad y migración tiende a aumentar, más aún después del 11 de septiembre de 2001.

³⁷ IV Conferencia sobre migración, San Salvador, 1999.

Bibliografía

- ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, Ginebra, 1979.
- - "La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria", 2000.
- ADELMAN, Howard, "From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security", en *International Migration Review*, No. XXXV, No. 1, Spring 2001.
- AGUAYO, Sergio, *Refugiados: otra pieza en el conflicto regional*, México, Colegio de México, 1983.
- - *Los aspectos políticos del éxodo centroamericano*, México, Colegio de México, 1984.
- ARDILA, Martha, *Un nuevo flujo migratorio internacional: Los refugiados guatemaltecos en el estado de Chiapas*, México, UNAM, 1986.
- - (editora), *Colombia y la seguridad hemisférica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-FESCOL, 2001.
- - "¿Hacia una cultura de paz y seguridad democrática en el Área Andina?", en *OASIS 2000*, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- - *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*, México, UNAM, 1981.
- AYALA, Gloria; BERMÚDEZ, Susy; MASON, Ann; MURICA, Pilar, "Un acercamiento al actual éxodo colombiano al exterior", en *Colombia Internacional*, No. 51, enero-abril de 2001.

- BLACK, Richard, "Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy", en *International Migration Review*, No. XXXV, No. 1, Primavera 2001.
- BUSTAMANTE, Jorge A., *Cruzar la línea: la migración de México a los Estados Unidos*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CASTRO URREGO, Cristian; ESPINOZA, Ludmila, "Crimen organizado internacional, violencia y terrorismo", en *OASIS 97*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.
- CHÁVEZ GONZÁLEZ, Manuel, "España y la inmigración", en *El País*, 28 de septiembre de 2001.
- "Análisis de la CEDHU sobre el Plan Colombia y la Base de Manta", Quito, Comisión Ecuémica de Derechos Humanos, marzo de 2000.
- CORNELIUS, Wayne A.; MARTIN, Philip L.; HOLLIFIELD, James F., *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, California, Stanford University Press, 1994.
- DIAMINT, Rut, "Las agendas de seguridad: Argentina, el Cono Sur y el hemisferio", en *Colombia Internacional*, No. 51, enero-abril de 2001.
- ESCOBAR LATAPÍ, Agustín, *Migración y desarrollo en Centro y Norteamérica: Elementos para una discusión*, Organización Internacional para las Migraciones y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, documento presentado en México, D.F. en 1998.
- ESPINOZA HENAO, Óscar Mauricio, "Del territorio, la guerra y el desplazamiento forzoso. Un vistazo sociológico", en *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, No. 9, junio 2001.
- GARCÍA, María Isabel, "Viajeros sin retorno", en *Tierramérica*, 14 de enero de 2001.

- GILHODES, Pierre, "Estados Unidos en las relaciones internacionales, hoy", en *OASIS 2001*, Bogotá, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- HARDIN, Garret, *The Immigration Dilemma: Avoiding the Tragedy of the Commons*, Federation for American Immigration Reform, Washington, 1995.
- HERAS, Eduardo, "Migración tradicional y migración de crisis: Una década de afluencia boliviana y chilena a Argentina y a la región Guyana", Mendoza, documento final presentado a PISPAL, 1978.
- KUNZ, Egon F., "The refugee Movement: An overview", en *International Migration Review*, Vol. 7, verano 1973.
- "Part II: The analytic framework exile and resettlement; Refugee theory", en *International Migration Review*, Vol. 15, Primavera-verano 1981.
- LONDOÑO, Patti, "El terrorismo: un nuevo reto para Estados Unidos", en *OASIS 2001*, Bogotá, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- MARTIN, Susan F., "Forced Migration and Professionalism", en *International Migration Review*, No. XXXV, No. 1, Primavera 2001.
- MASSEY, Douglas S., "March of Folly: US Immigration Policy After NAFTA", en *The American Prospect Online*, Issue 37, marzo-abril de 1998.
- MORA-MASS, Elizabeth, "Del sueño americano a la pesadilla gringa", en *El Tiempo*, 1 de julio de 2001.
- OBANDO, Luis David, "Resumen del año 2000: siguió el éxodo", en *El Colombiano*, marzo de 2001.

- Organización Internacional del Trabajo, "Trabajadores migrantes", *Conferencia Internacional del Trabajo*, 87ª Reunión, Ginebra, 1979.
- PAPADEMETRIOU, Demetrios G.; ALEINIKOFF, I. Alexander; WALLER MEYERS, Deborah, *Reorganizing the Immigration Function: Toward a New Framework for Accountability*, International Migration Policy Program and Carnegie Endowment for International Peace, **Pre-publication copy**, 1998.
- PATTERSON, Ann W., "Las nuevas relaciones entre Estados Unidos y Colombia", en la *Revista de El Espectador*, 4 de noviembre de 2001.
- PRADA PENAGOS, Rodolfo, "Desplazados, el cuarto país", en *Caja de Herramientas*, Bogotá, Año 9, No. 71, junio de 2000.
- RANDALL, Stephen J., "Canadá, los Estados Unidos, Colombia y la seguridad Hemisférica", en Ardila (Editora), *op. cit.*, 2001.
- RICC, Carlos, "Migration and U.S.-Mexican Relations", en *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, University Park, 1992.
- SAMPER PIZANO, Daniel, "Quemacaballos y vendeempanadas", en *El Tiempo*, septiembre 5 de 2001.
- STEIN, Berry, "The refugee experience: Defining the parameters of the field of study", en *International Migration Review*, Vol. 15, Spring-Summer 1981.
- SCHULD, Alex, *Political Terrorism: A Research Guide*, Nueva Brunswick NJ, Transaction, 1984.
- TAYLOR, Edward, *Development Strategy, Employment and Migration*, OCDE, Paris, 1996.

- TORRES-RIVAS, Edelbero, "Informe sobre el estado de los refugiados y los migrantes centroamericanos", Costa Rica, Proyecto de Migración Hemisférica Internacional, 1984.
- TUIRÁN, Rodolfo, coordinador, *Migración México-Estados Unidos, presente y futuro*, CONAPO, México, enero de 2000.
- URRIBE, María Teresa, "Notas para la conceptualización del desplazamiento forzado en Colombia", en *Estudios Políticos*, Medellín No. 17, julio-diciembre de 2000.
- VARAS, Augusto, *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- VIERA-GALLO, José A., "El terrorismo: un desafío para la comunidad internacional", en VARAS, Augusto, *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- ZALAQUETTE, José, "Conceptualización del terrorismo desde un punto de vista normativo", en VARAS, Augusto, *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

LA MUJER EN EL CONFLICTO ARMADO: AGENTE DE TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO

3

TATIANA RINCÓN

Docente e investigadora,
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales

Correo electrónico: tatianarln@hotmail.com

¹ La investigación que sirvió de base para escribir este artículo fue premiada por el Ontario Public Interest Research Group de Canadá en el 2001.

3

CONTENIDO

Introducción	83
I. Impacto diferencial del conflicto armado en hombres y mujeres	84
A. ¿Por qué es necesario un análisis de género de los conflictos?	84
1. Nociones esencialistas sobre género y conflicto	85
B. La experiencia de las mujeres en el conflicto armado	87
1. Las mujeres como víctimas de la guerra	88
2. Mujeres como participantes del conflicto	93
3. Mujeres como promotoras de la paz	95
II. Vías para la construcción de la paz y mecanismos de atención de la población durante los conflictos armados	98
A. Las mujeres y la transformación del conflicto	98
B. Mecanismos de atención a las mujeres durante los conflictos armados	102
1. Recomendaciones específicas	103
Conclusión	104
Bibliografía	104

Introducción

El propósito de este artículo es analizar el conflicto armado desde una perspectiva de género. Género hace relación a las interacciones entre hombres y mujeres, y al papel diferencial que la sociedad les asigna. En otras palabras, el género hace referencia a los diferentes papeles que hombres y mujeres deben desempeñar como parte de una conducta "normal" y "apropiada". Las relaciones de género se manifiestan en diferentes esferas sociales tales como la religión, la política, la economía y la cultura, entre otros. El sexo se refiere únicamente a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres.

Los conflictos armados a menudo afectan a hombres y mujeres de manera diferente. Sin embargo, no todos los hombres y las mujeres experimentan el conflicto de la misma manera. Por ejemplo, los efectos de la guerra en las mujeres varían de acuerdo con la cultura y con el papel que las mujeres jugaban en su sociedad antes del inicio del conflicto. En el caso de las mujeres es posible generalizar, tal como lo dicen Judith Gardan y Hillary Charlesworth, que el conflicto "incrementa las inequidades que existen en diferentes formas y grados en todas las sociedades y que hacen a la mujer particularmente vulnerable con la irrupción del conflicto armado"¹.

A pesar del hecho de que el conflicto armado afecta de manera diferente a hombres y mujeres, la mayoría de los análisis de conflicto no tienen en cuenta las diferencias de género. Existe un creciente número de estudios sobre los efectos del conflicto en las mujeres, en un intento por hacer a la mujer visible. Sin embargo, hay una necesidad de extender la investigación sobre cómo las relaciones de género interactúan con el conflicto. Adicionalmente, la mayoría de análisis de conflicto no tiene en cuenta las inequidades de género que existen en los conflictos y las formas como estas inequidades son perpetuadas². En términos generales, las mujeres se encuentran en desventaja frente a los hombres para acceder a la educación, entre otras razones porque son menos móviles debido a su papel tradicional en el cuidado de los miembros de la familia. Este tipo de inequidades no sólo tienden a continuarse

¹ GARDAN, Judith; CHARLESWORTH, Hillary, "Political Role of Women in Armed Conflict", en *Human Rights Quarterly*, 2000, No. 22, Vol. 1, p. 150 (traducción libre).

² IYIPNF, Trilger, "Towards a Gendered Understanding of Conflict", en *DS Bulletin*, 1995, No. 27, Vol. 3, p. 32.

una vez el conflicto disminuye y hay cese de hostilidades, sino que durante el tiempo del conflicto armado se agudizan.

En este artículo se cuestiona el papel que pueden jugar las mujeres para construir la paz, preguntando en particular ¿cómo pueden ser las mujeres agentes de paz desde una perspectiva no esencialista? La hipótesis que aquí se desarrolla se fundamenta en que no necesariamente las mujeres son promotoras de paz. Por el contrario, el papel de la mujer en la guerra es múltiple y va más allá de la visión pacifista. Un gran número de mujeres que favorecen la paz lo hacen desde una posición esencialista, es decir, en su papel de madres y esposas de los hombres que hacen la guerra. Sin embargo, aquí se aboga por otra vía que consiste en que las mujeres pueden ser agentes de paz a través de su contribución para la transformación del conflicto.

Para desarrollar este argumento, en la primera parte de este artículo se analizan los efectos diferenciados del conflicto armado en la mujer. Este análisis es relevante, no sólo porque permite identificar cómo la mujer desempeña diferentes papeles en la guerra —como víctima, víctima y agente de paz—, sino también porque genera elementos para el análisis sobre cuáles son los mecanismos más apropiados para la construcción de la paz. La segunda parte de este estudio expone el argumento de que la mujer puede contribuir a la construcción de la paz de una forma no esencialista a través de la transformación del conflicto, y presenta algunos elementos que deben tenerse en cuenta en el diseño de programas que busquen reducir el impacto de la guerra en los civiles y construir la paz en medio del conflicto.

I. Impacto diferencial del conflicto armado en hombres y mujeres

A. ¿Por qué es necesario un análisis de género de los conflictos?

El análisis de género en los conflictos consiste en mirar el conflicto desde el punto de vista de los papeles que la sociedad le ha asignado a hombres y mujeres.

y cómo y en qué grado estos papeles son afectados y se transforman con la creciente inseguridad física, económica y emocional que hace parte del conflicto. Como Bridget Byrne señala, el análisis de género de los conflictos "puede esclarecer cómo hombres y mujeres están inmersos de diferentes formas en el conflicto a través de sus identidades, acceso diferencial y control sobre los recursos, y cambios en sus concepciones sobre el género"¹. Adicionalmente, el análisis de género de los conflictos lleva a valorar cómo los papeles que la sociedad ha asignado a hombres y mujeres contribuyen a cimentar los derechos humanos y cómo pueden ser creadas relaciones constructivas entre hombres y mujeres.

El análisis del conflicto desde una perspectiva de género es útil no sólo como una base para entender la dimensión de género del conflicto, sino para entender también la dimensión de género de la transformación del conflicto y de la construcción de la paz. Por lo tanto, el análisis de género permite establecer caminos más sólidos para construir una paz duradera, debido a que la paz se encuentra afianzada en la igualdad².

Finalmente, hay que tener en cuenta que el análisis de género abre la posibilidad de transformar comportamientos. Durante el tiempo de conflicto, existe un enorme potencial para promover cambios en las relaciones de género, debido a que la guerra cuestiona los papeles que la sociedad asigna a hombres y mujeres³. El análisis de género permite identificar cuál es la mejor forma de fortalecer la transformación de las relaciones entre hombres y mujeres para que contribuyan a construir una paz positiva y duradera.

1. Nociones esencialistas sobre género y conflicto

Algunas personas señalan que hay una correlación entre mujer y paz porque es parte del papel tradicional que la sociedad ha asignado a la mujer. La sociedad

¹ BYRNE, Bridget, "Gender, Conflict and Development", en *BPDOF Development and Gender Rights Bulletin*, en *Development Studies*, 1995, No. 34, p. 2. Disponible en: <http://www.bdoef.org/bridging/> (producción libre).

² BIERNE, Inghaborg, "A Gender Perspective on the Culture of Peace", en *Towards a Women's Agenda for a Culture of Peace*, Unesco, Nueva York, eds. Brenes Fracton, Gloria y Donna K. Pau, Feby, 1997, p. 54.

³ PANKHURST, Donna, *Mainstreaming Gender in Peacebuilding: A Framework for Action*, Londres, International Alert, 1999, p. 16.

espera que las mujeres se comporten de acuerdo con su "naturaleza" maternal, cuidadosa, cualitativa y cooperativa. De acuerdo con este punto de vista, las mujeres están en la mejor posición para construir la paz debido a su naturaleza. Estas premisas esencialistas están basadas en la creencia de naturalezas femeninas y masculinas únicas. De acuerdo con la visión esencialista, la naturaleza de la mujer está construida en torno a la feminidad, que se fundamenta en "cualidades no masculinas", como la preferencia de métodos pacíficos para la solución de conflictos y el deseo de trabajar por el bien de la colectividad. Como Cristina Rojas lo señala, la identificación de la mujer con sentimientos maternales y nobles ha ayudado a sostener la división entre las esferas "pública" y "privada". Por lo tanto, como la política está guiada principalmente por la racionalidad, es el área de los hombres; y a casa, al ser guiada por las emociones, es la esfera de la mujer⁴. Consecuentemente, las mujeres están excluidas a menudo de decisiones políticas que les afectan directamente.

El esencialismo muestra tan solo una faceta de los posibles cursos de acción que pueden tomar las mujeres. El esencialismo ignora, por ejemplo, el activo papel que han desempeñado las mujeres en alimentar los conflictos armados. Investigación sobre el conflicto en Irlanda del Norte señala que "las mujeres han apoyado de manera activa la violencia y las organizaciones sectarias en ambas bandas en conflicto"⁵.

Es importante reconocer los diferentes cursos de acción que mujeres y hombres pueden seguir. El esencialismo tiende a reforzar estereotipos de género. El comportamiento de hombres y mujeres no debe ser categorizado bajo estrechas categorías, entre otras razones, porque no es real y porque obstaculiza el logro de la paz y el desarrollo. En otras palabras, el esencialismo falla en reconocer la capacidad de acción que pueden tener las mujeres en construir la paz derivada no de estereotipos, sino de los múltiples papeles que pueden asumir. Cuando los estereotipos están afianzados en la sociedad, dificultan el libre ejercicio de los derechos de las mujeres. Las aproximaciones esencialistas tienden a ser un obstáculo para el empoderamiento de las mujeres y para su completa participación en la construcción del entorno económico, social y político en el que están inmersas. De esta forma, como Donna Pankhurst dice:

⁴ ROJAS DE TERRO, María Cristina, "Los 'almorabatos' y los 'guardarros justos'", en *En Ocaso Palabra*, 1998, No. 4, p. 41.

⁵ PANKHURST, op. cit., p. 15.

Si los asuntos de género han de ser tomados seriamente en el contexto de la construcción de la paz, es esencial hacer un análisis de la variedad de papeles que desempeñan las mujeres en el conflicto. El peligro de ignorar la activa colaboración de las mujeres, así como su participación en la violencia organizada, consiste en que se hacen falsas premisas sobre el potencial de la mujer en la construcción de la paz⁸.

B. La experiencia de las mujeres en el conflicto armado

Una valoración de los efectos del conflicto armado en las mujeres requiere considerar una gran variedad de factores tales como diferencias culturales, edad y estatus económico, entre otras razones. Este artículo emplea un marco de análisis simplificado que sirve como base para la discusión. Las experiencias de las mujeres en el conflicto pueden dividirse en tres: como víctimas de guerra, como participantes activas en el conflicto y como promotoras de paz.

Esta clasificación analítica no debe oscurecer el hecho de que las mujeres pueden estar incluidas en varias categorías al mismo tiempo. Por ejemplo, en Ruanda los autores de las masacres y otras violaciones a los derechos humanos fueron mujeres⁹. Sin embargo, al estudiar la historia de esas mujeres, la mayoría fueron secuestradas por milicias y, para sobrevivir, tenían que ajustarse a la situación. El primer paso que estas mujeres tomaron fue convertirse en "esposas" de un miembro del grupo armado, de esta forma evitaban ser violadas por diferentes hombres. El segundo paso incluía tomar parte en la guerra convirtiéndose en espías, tomando las armas o abusando de otras mujeres¹⁰. En este ejemplo, las mujeres son al mismo tiempo víctimas y victimarias de la violencia. Por lo tanto, la clasificación analítica que se utiliza en este artículo debe ser utilizada con precaución¹¹.

⁸ Ibídem, (2) (Introduction ibídem).

⁹ EL-BUSHRA, Judy "Gendered Interpretations of Conflict: Research Issues for ODPF", en *Working Papers on Complex Political Emergencies* - from Relief to Sustainable Development, Leeds, Reino Unido, University of Leeds, 1998, No. 5, p. 22.

¹⁰ TWACHAMANA, OUKUA, BUSHEH, Mercedes, "Favours to Give and Consenting Victims: The Sexual Politics of survival in Rwanda", en *What Women Do in War Time*, Londres, Zed Books, 1998.

¹¹ HINDMICH, Suzanne, "Women in Conflict in Bangladesh", en *International Insights*, 2002, Vol. 15, No. 2, pp. 41-60.

1. Las mujeres como víctimas de la guerra

Las mujeres afrontan cada vez más la carga del conflicto armado. A principios del siglo XX, del 85% al 90% de las víctimas de la guerra eran combatientes. Sin embargo, durante la Segunda Guerra Mundial, los civiles representaban más de la mitad de los muertos. Hoy en día, los civiles representan al menos tres cuartas partes de las víctimas. Si los refugiados y heridos se incluyen dentro de esta categoría, la proporción de civiles víctimas de los conflictos se incrementa al 90%¹². Así como la guerra es llevada a la población civil de manera creciente, el porcentaje de participación de mujeres como víctimas de la guerra aumenta.

Los efectos del conflicto armado en las mujeres están siendo reconocidos paulatinamente desde que en los informes tradicionales se empezaron a incluir los efectos del conflicto en los civiles. Sin embargo, en estos informes no se tiene en cuenta que hombres y mujeres experimentan el conflicto armado de manera diferente, así ambos sean civiles. Los cambios en la situación de las mujeres las llevan en la mayoría de los casos a un estatus inferior, a una progresiva marginalización y a un creciente abuso de sus derechos humanos¹³.

Como parte de la población civil, las mujeres experimentan marcados problemas económicos. El conflicto genera cambios en la división sexual del trabajo. En la mayoría de los casos, las mujeres son separadas de manera abrupta de los hombres, quienes tradicionalmente asumen los gastos del hogar. El número de madres cabeza de familia se incrementa de manera rápida durante el tiempo del conflicto armado. El papel tradicional de las mujeres como amas de casa, unido a sus menores niveles educativos, hacen difícil el sostenimiento económico para ellas y sus familias. Por lo tanto, los hogares de madres cabezas de familia tienden a ser más pobres. Las mujeres tienden a adoptar mecanismos de supervivencia a fin de mantenerse a sí mismas y de mantener a sus familias.

Judy El-Bushra y Eugenia Piza López clasifican las estrategias de supervivencia de las mujeres en cuatro categorías. Señalan que estas categorías son crecientes en orden de severidad y van aumentando progresivamente a medida que la crisis

¹² SVILLI, Don, "Women, War and Peace", en *Towards a Woman's Agenda in a Culture of Peace*, UNESCO, Nueva York, 1995, p. 66.

¹³ EL-BUSHRA, Judy; PIZA, LÓPEZ, Eugenia, *Development in Conflict: The Gender Dimension*, Reino Unido, 1994, Oxford, p. 19.

se profundiza. En la primera etapa, las mujeres tratan de hacer cambios en su entorno tales como cocinar comidas más baratas, reducir el número de comidas consumidas por día, reducir las porciones y dejar de comer para darle su ración a otros miembros de la familia. Vender posesiones tales como joyas y animales es otra forma de afrontar la situación. Las mujeres también comienzan a trabajar en el sector informal en actividades tales como venta de comida, confecciones, trabajo rural o servicio doméstico. Un segundo grupo de mecanismos de supervivencia incluye tareas realizadas previamente por hombres, hecho que incrementa la carga de trabajo de las mujeres. Una tercera estrategia consiste en migrar para buscar oportunidades laborales tales como el trabajo doméstico o la comercialización de productos en el mercado informal. Finalmente, en situaciones extremas, las mujeres se ven involucradas en actividades tales como trabajo sexual, tráfico de drogas o alcohol¹⁷.

Los problemas económicos también se pueden aumentar por el desplazamiento. De hecho, las mujeres representan cerca de 75% de los desplazados internos y refugiados del mundo. El desplazamiento ocasiona enormes dificultades debido a que los desplazados no tienen un lugar permanente donde vivir, lo que genera problemas para el acceso a los servicios de salud, seguridad social, servicios sanitarios y empleo. Adicionalmente, es probable que los niños desplazados no vayan a colegio. Durante el desplazamiento hay un creciente riesgo de problemas de salud y embarazos no deseados, debido a la dificultad de acceder a métodos anticonceptivos. Así mismo, hay una creciente evidencia de maltrato generalizado a las mujeres en campos de refugiados. De hecho, las mujeres refugiadas son particularmente vulnerables al abuso sexual en el momento en que salen de su hogar, en las fronteras y en los campos de refugiados¹⁸.

La ausencia de servicios médicos y otros servicios básicos es otro efecto del conflicto que tiene mayores implicaciones para las mujeres que para los hombres, debido al papel reproductivo de las mujeres. Por ejemplo, las mujeres embarazadas y en período de lactancia son más vulnerables por la ausencia de servicios médicos que se puede presentar durante el conflicto armado. Igualmente, la carencia de

¹⁷ *Ibid.*, pp. 26-27.

¹⁸ Para un relato detallado de maltrato que sufren las mujeres en los campos de refugiados, incluido el abuso sexual, ver TUSHNET, Meredith, "Women's War Stories", en *Journal of Women's Studies*, London: Zed Books, 1998.

servicios médicos ocasiona embarazos indeseados, enfermedades de transmisión sexual y otras enfermedades contraídas por el contacto con personas enfermas que las mujeres a menudo tienen que cuidar.

Como resultado de las muertes, las mujeres pueden ser sometidas a presión para que incrementen el número de hijos. La planificación familiar no es considerada prioridad durante el conflicto ni durante la etapa de reconstrucción posconflicto. Como Bridget Byrne lo señala:

Puede existir resistencia por parte de las agencias de ayuda a proveer servicios anticonceptivos, en la medida en que es un tema políticamente sensible a nivel cultural y en situaciones donde existe tensión étnica. Sin embargo, es importante distinguir entre los deseos y las necesidades de las mujeres y los líderes, que en su mayoría son hombres, y reconocer y proteger el derecho que tienen las mujeres a determinar su propia fertilidad¹⁹.

Adicionalmente, durante el conflicto las mujeres tienen el riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual debido a los altos niveles de violencia sexual y violaciones. Aun si los acuerdos de paz están en proceso y si hay fuerzas de paz especiales tratando de garantizar la paz, las mujeres están en riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual. Por ejemplo, el estacionamiento de fuerzas de paz en Phnom Penh ocasionó un incremento de trabajadoras sexuales de 6.000 en 1992 a 20.000 en 1993²⁰. A menudo los condones son un "lujo" que las trabajadoras sexuales no pueden adquirir²¹.

Otro hecho relacionado con el tema de la salud son las incapacidades físicas. A pesar de que la mayoría de víctimas de las minas antipersonal son hombres, las mujeres y los niños también se encuentran expuestos²². En caso de incapacidad física, los efectos son diferentes para hombres y mujeres. Por ejemplo, si los hombres

¹⁹ *Ibid.*, op. cit., p. 34 (Quintanilla 1994).

²⁰ Ver POURS, op. cit., p. 40. Ver CF, *Cyberin the Morning After: Sexual Politics in the End of the Civil War*, Berkeley: University of California Press, 1995, pp. 118-119.

²¹ *Ibid.*, op. cit., p. 33.

²² Información detallada sobre minas antipersonal se encuentra en el sitio de internet de la Campaña Internacional para Prohibir el Uso de Minas: <http://www.icbl.org>.

se encuentran incapacitados, es probable que las mujeres cuiden de ellos, pero si las mujeres se inhabilitan, en ciertas sociedades como las africanas es culturalmente aceptable que los hombres las dejen y se casen con otras mujeres. En Camboya también se descubrió que las mujeres tenían dificultades para adaptarse a las prótesis, pues eran confeccionadas para hombres. Además, las mujeres se mostraban reticentes a ir a centros de salud atendidos por hombres²¹.

Adicionalmente, cuando hay escasez de comida, las mujeres tienen una mayor tendencia a la malnutrición. Factores culturales contribuyen a esta situación. Por ejemplo, en algunas culturas los hombres comen primero. En una gran mayoría de casos, los programas de asistencia humanitaria que tratan de corregir esta situación son manejados por hombres. Por lo tanto, algunos de ellos fallan en reconocer necesidades específicas de las mujeres, y a menudo ignoran el conocimiento de las mujeres derivado del hecho de que las mujeres tienen más experiencia en la producción, distribución y preparación de alimentos²².

Otro factor relevante del efecto de la guerra en la mujer es el abuso sexual. La mayor parte de los estudios sobre el impacto de la guerra en las mujeres se centra en el abuso que las mujeres experimentan durante y después del conflicto²³. Las violaciones y la violencia sexual se convierten en una forma de castigar y desmoralizar a una comunidad debido a que el abuso sexual es visto como la última expresión de poder. Judy El-Bushra y Eugenia Piza argumentan que "la violación es un ejercicio de poder, dominación y humillación, más que un acto sexual"²⁴. Las violaciones y el secuestro tienen profundas consecuencias personales y sociales para las mujeres. Al efecto directo de sufrir violaciones se une el rechazo que experimentan las mujeres en ciertas comunidades. El-Bushra y Piza indican: "Muchas mujeres se vuelven deshonradas a los ojos de sus comunidades, y sufren una pérdida en su autoestima. En estos casos, rechazadas por la sociedad, el trabajo sexual se puede convertir en su única forma de supervivencia"²⁵. El abuso sexual genera heridas físicas y mentales debido a que la mayoría de violaciones de guerra son múltiples y se encuentran

²¹ RYMER, op. cit., p. 26.

²² CAROAN y CHARLESWORTH, op. cit., p. 133.

²³ Ver por ejemplo: SMITH, op. cit.; TANGIR/MARINA, op. cit.; TURSHEN, op. cit.; y ENJOE, Cynthia, *Does Khaki become You?* (The Militarization of Women's Lives), London, Pandora Press, 1998.

²⁴ EL-BUSIRA y PIZA, op. cit., p. 21 (traducción libre).

²⁵ *Ibid.*, (traducción libre).

acompañadas de otras formas de violencia. Las mujeres tienen dificultades en contar sus experiencias, por lo que les resulta más difícil obtener consejo y ayuda. Por otro lado, los centros de salud en zonas de conflicto sufren problemas de financiación y no cuentan con especialistas de apoyo a víctimas de abuso sexual²⁶.

La violencia sexual también tiene como consecuencia las enfermedades de transmisión sexual y la pérdida de la capacidad reproductiva²⁷. Además, muchas mujeres alumbran niños concebidos en violaciones y no cuentan con ningún tipo de apoyo, ni son estimulados a instaurar demandas. Meredith Turshen dice que en "sociedades con estrictas construcciones patriarcales de honor (como la sudanesa), las quejas sobre violaciones significan admitir actos sexuales ilícitos, por lo que frecuentemente la acusación recae en las mujeres y los demandas se utilizan para inculparlas de adulterio o prostitución"²⁸. Las violaciones a los hombres también hacen parte de la política de la guerra. Sin embargo, por el tabú que existe, estos casos no han sido tema de investigaciones serias.

La viudez y el aislamiento también hacen parte de los efectos de la guerra en las mujeres. Ellos no sólo sufren de depresión y otros desórdenes psicológicos, sino también de inseguridad económica. Las viudas se convierten en cabezas de familia y, en países como Ruanda, pierden sus bienes, pues la tradición indica que las propiedades pertenecen al esposo y que las mujeres no tienen derecho a la propiedad²⁹. Puede presentarse también una tensión creciente cuando un alto porcentaje de la población está constituido exclusivamente por mujeres. En Ruanda, cerca del 70% de la población son mujeres, y se ha identificado que hay una creciente tensión entre ellas, pues ahora compiten por los mismos recursos y los mismos hombres.

En conclusión, hay una tendencia que indica que durante el tiempo de la guerra las mujeres tienen que hacerse cargo de tareas adicionales, sin contar con los recursos para ello. Sin embargo, las consecuencias negativas de la guerra en las mujeres no deben oscurecer el hecho de que el conflicto puede ser una oportunidad

²⁶ Un avance importante en la protección de la mujer durante el tiempo de conflicto es la condena, en febrero de 2001, de los señores de la guerra que violaron sistemáticamente a mujeres musulmanas en 1992. Con esta decisión, el Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia tomó un precedente en la historia de la justicia internacional porque, por primera vez, el abuso fue reconocido como crimen de guerra y crimen contra la humanidad. Ver FRANCO, Alain, *Un Tribunal qui juge la violence temps de guerre de l'Armée contre l'humanité*, 28 de febrero de 2001.

²⁷ RYMER, op. cit., p. 10.

²⁸ TURSHEN, op. cit., p. 8 (traducción libre).

²⁹ *Ibid.*, p. 16.

para el empoderamiento de las mujeres. En todo caso, necesitan apoyo para poder beneficiarse de las nuevas posibilidades que surgen para ellas. Por ejemplo, muchas mujeres se convierten en combatientes, una actividad reservada tradicionalmente a los hombres. Aún así, deben saber que muchas de estas ventajas pueden perderse una vez que cesen las hostilidades, debido a que muchas personas sienten la necesidad de volver a las tradiciones culturales anteriores, que pudieron haber sido temporalmente relegadas durante el conflicto.

Cynthia Enloe capta esta paradoja en su relato de la historia de Esmeralda, una mujer salvadoreña que estuvo durante muchos años en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Las labores de Esmeralda incluían hacer tortillas y lavar la ropa de su novio, así como empuñar un arma. El conflicto en su país concluyó con la firma de un acuerdo entre los hombres del gobierno y los hombres de la guerrilla, con el apoyo de hombres de Washington. Enloe continúa la historia: "Esmeralda iba a entregar su arma a las fuerzas de paz de las Naciones Unidas y rehacer su vida. Uno de los primeros actos de la posguerra consistió en la obligación de retirar su dispositivo intrauterino. Durante la guerra era políticamente irresponsable quedar embarazada. Pero ahora ella era presionada por los hombres a imaginar la vida de la posguerra como una madre devota y buena"³⁰. Ésta era la "mañana después" de la Guerra Fría y el fin de la guerra en El Salvador, y se esperaba que Esmeralda se ajustara a la nueva situación.

2. Mujeres como partícipes del conflicto

Varias académicas, en especial de Norteamérica, han llamado la atención sobre el papel de la mujer como participante activa en el conflicto armado. De hecho, algunas académicas y activistas defienden el derecho de las mujeres a servir en las fuerzas armadas en las mismas condiciones que los hombres, incluyendo el derecho a participar en los combates. Durante la Guerra del Golfo, algunas mujeres de los países miembros de la coalición tuvieron una participación directa

³⁰ ENLOE, *op. cit.*, *The Morning After*, p. 1 (Traducción libre).

en el combate. Varios estados, entre ellos, los Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido y Francia, incluyeron mujeres en sus fuerzas armadas en un 11%, 9,2%, 5% y 2,7%, respectivamente³¹.

Mujeres de otros lugares del mundo también han participado en combate directo. Algunas, por ejemplo, han ocupado lugares destacados entre los miembros de las guerrillas en países como Eritrea, Namibia, Suráfrica y Nicaragua³². Recientemente, la participación de un gran número de mujeres en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ha llamado la atención pública. No sólo una tercera parte del ejército del EZLN está conformado por mujeres, sino que la rebelión parece haber transformado progresivamente las relaciones de género. Por ejemplo, las mujeres zapatistas han participado en todos los niveles de la organización. El aparente empoderamiento de las mujeres dentro del movimiento ha beneficiado no sólo a las mujeres, sino a toda la comunidad³³.

Las mujeres también desempeñan un papel en la producción militar. Por ejemplo, durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, la contribución de la mujer a la industria militar ha sido ampliamente documentada³⁴. Las mujeres que trabajaban en la industria militar estaban satisfechas no sólo porque percibían un salario mayor que el de las que trabajaban en otros sectores, sino porque se sentían orgullosas al ayudar a los hombres en la guerra. "Mi esposo está peleando en el frente de batalla y me gusta hacer las balas para él", dijo una esposa de un soldado al *Daily Telegraph* en marzo de 1915³⁵. De hecho, algunas mujeres consideran la guerra como una oportunidad. El conflicto puede generar consecuencias positivas para las mujeres. Por ejemplo, pueden aprender nuevos oficios en la medida en que tienen que asumir nuevos papeles; incrementan su autoestima, aprenden nuevas

³¹ D'AMICO, Francine, "Feminist Perspectives on Women Warriors", en *The Women and War Reader*, eds. Lorentzen, Lois Ann y Turpin, Jennifer, Nueva York, New York University Press, 1998.

³² DIRASSE, Laketch, "From Crisis to Transformation? A Gender Perspective on Conflict and Development", en *Bridge*, 1996, vol. 3, No. 2, p. 2. Disponible en: <http://www.ids.ac.uk/bridge/obj3.html>.

³³ MORA, Marina, "Zapatismo: Gender, Power, and Social Transformation", en *The Women and War Reader*, eds. Lois Ann Lorentzen y Jennifer Turpin, Nueva York, New York University Press, 1998.

³⁴ GOULD, Jenny, "Women's Military Services in the First World War Britain", en *Behind the Lines: Gender and the Two World Wars*, eds. Higginet, Margaret et al., New Haven, Yale University Press, 1987; WOOLLACOTT, Angela, "Women Munition Makers, War and Citizenship", en *The Women and War Reader*, eds. Lorentzen, Lois Ann y Turpin, Jennifer, Nueva York, New York University Press, 1998; WOOLLACOTT, Angela, *On Their Lives Depend: Munitions Workers in the Great War*, Berkeley, University of California Press, 1994.

³⁵ WOOLLACOTT, "Women Munition Makers", *op. cit.*, p. 127 (Traducción libre).

formas de organización y ganan el respeto de otros debido a que a menudo tienen que empezar a proveer el sustento para sus familias*.

Otra forma en que las mujeres promueven la guerra es incentivando a sus hijos y hombres para que se enrolen. Este hecho es asociado parcialmente con la propaganda que liga la maternidad, el nacionalismo y el militarismo. De hecho, durante las guerras mundiales, los gobiernos hicieron un llamado a las mujeres para que motivaran a sus hombres para enrolarse en las filas del ejército.

Un panfleto británico de 1917, dirigido a las "mujeres jóvenes de Inglaterra", decía:

¿Tu "mejor hombre" se encuentra utilizando el uniforme? Si no, ¿no piensas que debería hacerlo? Si él piensa que tú y tu país no son suficientemente valiosos para luchar, ¿tú piensas que él te merece? Si tu joven hombre rechaza su deber hacia el rey y su país, el tiempo llegará en que te niegue a ti también. Deja de pensar, dile a él que se ENROLE EN EL EJÉRCITO.**

Esta estrategia ha sido empleada por los gobiernos alrededor del mundo. Sin embargo, la propaganda del gobierno no debe oscurecer el hecho de que algunas mujeres pueden sentir que la guerra es importante y que enviar a sus hombres a la guerra es una forma acertada de contribuir a ella.

3. Mujeres como promotoras de la paz

Las mujeres también pueden ser hacedoras de paz. La mayoría de estudios sobre mujeres como agentes de paz se concentran en dos áreas: mujeres como activistas antinucleares y la resistencia de las mujeres asociada con su papel de madres. Las mujeres de Greenham Common, la base nuclear de los Estados Unidos y la CTAN en Gran Bretaña, crearon una resistencia significativa a la confrontación

* H. BURRIS, op. cit., p. 5.

** TURN, Jennifer, "Many Faces: Women Confronting War", en *The Women and War Reader*, eds. Lorenzen, Lois Ann y Turpin, Jennifer, Nueva York: New York University Press, 1998, p. 11.

nuclear. La importancia de las mujeres de Greenham ha ido más allá del tema nuclear debido a que no sólo son promotoras de la paz, sino también de movimientos a favor del feminismo y la ecología*.

Las mujeres también resisten y llevan el luto por sus hombres y niños desaparecidos. Los movimientos "maternales" han sido fuerzas importantes en lugares como América Latina, especialmente durante las dictaduras de los años setenta y ochenta, y en Rusia durante las guerras de Afganistán y Chechenia. El grupo más conocido es el de las Madres de Plaza de Mayo, en Argentina, pero han existido otros grupos tales como Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) en Guatemala, la Confederación de Viudas de Guatemala (Conavigua), el Grupo de Familiares de Detenidos y Desaparecidos de Chile, las Madres y Familiares de Aquellos Llevados a la Justicia Militar Uruguaya, y la Asociación Colombiana de Familiares de Miembros de la Fuerza Pública Retenidos por la Guerrilla (ASFAMIPAZ), entre otros. La contribución de las mujeres en estas organizaciones "maternalistas" ha sido invaluable, en especial para la promoción de los derechos humanos.

Sin embargo, la atención al papel de la mujer en la guerra como madre, como lo señala Jodi York, "no genera cuestionamientos a las mujeres en su identidad primaria como madres y ayudantes"**. El hecho de mirar el papel de la mujer en el conflicto armado limitado a su papel de madre crea dificultades en la reconstrucción de sociedades devastadas por la guerra, tales como Eritrea, Mozambique, Guatemala y Somalia**.

En este artículo se quiere mostrar otro papel de las mujeres en la guerra, menos reconocido y menos estudiado, relacionado con la agencia de las mujeres en la construcción de la paz, de una forma diferente a su papel de madres que preguntan por la suerte de sus desaparecidos y como activistas antinucleares. En especial, se quiere destacar la contribución de las mujeres a la construcción de la paz al

* HARFORD, Barbara; HOPKINGS, Sarah, *Greenham Common: Women at the War*, Londres: The Women's Press Limited, 1984; RUBEN, Sarah, *Dismantling Patriarchy: Feminism and Political Action at Greenham*, Buckingham: Open University Press, 1995; ULLAND, Stephanie, "Greenham Women are Everywhere", en *Feminist Action*, Middlesex, Gran Bretaña, Dorset Ave Books, 1994.

** YORK, Jodi, "The Truth About Women and Peace", en *The Women and War Reader*, eds. Lorenzen, Lois Ann y Turpin, Jennifer, Nueva York: New York University Press, 1998, p. 19 (traducción libre).

** Ver el Proyecto de Sociedades Devastadas por la Guerra (War-Torn Societies Project) en: <http://www.unifid.org/wsp/home.htm>

promover la transformación de conflictos a través de su trabajo en comunidades de base. Este tema será tratado en profundidad en la siguiente sección.

Es necesario resaltar que la construcción de la paz no es una actividad que le corresponda de manera exclusiva a la mujer. Las mujeres pueden estar interesadas en la guerra, la paz, o simplemente el tema puede no ser de su interés. A pesar de los argumentos presentados, algunas personas todavía aducirán que, según las evidencias, las mujeres tienden más a la paz que los hombres. Sin embargo, es necesario enfatizar que esta tendencia no está relacionada con diferencias biológicas, sino con construcciones sociales que dan forma a las diferencias de género⁴¹. En otras palabras, las mujeres son preparadas por años para la maternidad, es decir, para cuidar de su familia y sus hijos. Es lógico, pues, que algunas tiendan a apoyar los ideales pacifistas.

Dan Smith presenta otra razón por la cual las mujeres tienden a apoyar el pacifismo. Smith explica que esto se debe a la exclusión relativa de las mujeres de la política. "En general, (el/as) tienden a tener menos participación en el orden político en el que se desarrolla el conflicto (...). Si hay una propensión de la mujer a la paz, esto se puede deber a la propensión del hombre a excluir a la mujer del poder"⁴². La exclusión de la mujer de la "alta política" genera como consecuencia la interacción creciente de la mujer con la "baja política". De hecho, Sanan Naraghi señala:

Las mujeres no están necesariamente mejor conectadas con el trabajo social o más comprometidas con ser la voz de los marginados. (...) Las mujeres, como los hombres, fácilmente se ven involucradas en rivalidades políticas, étnicas y religiosas, lo que las puede llevar a buscar una participación activa. (...) Sin embargo, las mujeres tienen una mayor tendencia que los hombres a convertirse en líderes a través del activismo social, y a menudo tienen experiencia de primera mano de las desastrosas consecuencias del conflicto armado. Ambos, hombres y mujeres, sufren la guerra, pero las mujeres tienden a ser el blanco de la violencia de género. A menudo, ellas pueden ver más claramente la línea del conflicto

⁴¹ SMITH, op.cit., p. 69.

⁴² *Ibid.* (Traducción libre).

que relaciona la golpiza en el hogar, la violación en la calle y el asesinato en el campo de batalla. Las mujeres también llevan la carga adicional de tener un estatus económico y social inferior. Ellas son testigos presenciales en su vida diaria de los lazos que se tejen entre la violencia, la pobreza y la inequidad⁴³.

En conclusión, las construcciones sociales influyen en la participación de la mujer en la paz. No sólo las mujeres tienden a ser excluidas de la política, que es el terreno desde el cual se toman la mayor parte de las decisiones relacionadas con el conflicto armado, sino que debido a las inequidades de género, las mujeres también se encuentran entre los más afectados por el conflicto. Estos dos factores ofrecen una explicación de la decisión de las mujeres de apoyar iniciativas de paz.

II. Vías para la construcción de la paz y mecanismos de atención de la población durante los conflictos armados.

A. Las mujeres y la transformación del conflicto

En la sección anterior se enunció que las mujeres pueden ser promotoras de paz a través de la transformación del conflicto. Esta idea es explorada en esta sección. La transformación del conflicto ha sido estudiada principalmente por Jean Paul Lederach, Kumar Rupesinghe, Stephen Ryan y Raymo Väyrynen, entre otros. Ellos explican que la transformación del conflicto se centra en la forma como se puede cambiar el ambiente que afecta el conflicto de una forma positiva para construir la paz. La transformación estudia cómo deben ser utilizados la cooperación, las relaciones interpersonales y los mecanismos no violentos para manejar un conflicto. Kumar Rupesinghe define la transformación de conflictos como "un proceso flexible y a la vez amplio, en el que la cultura de la negociación y la conciliación desplaza a la cultura de la violencia y le da a la población civil los mecanismos

⁴³ NARAGHI ANDERSON, Sanan, *Women at the Peace Table*. Nueva York, UNIFEM, 2000. Disponible en: <http://www.unodc.org/unifem>.

para prevenir el regreso de la barbarie"⁴¹. La transformación no es solamente la transferencia del poder, sino también un cambio en la actitud de las personas y en el entorno económico, cultural y político. En otras palabras, la transformación del conflicto promueve una paz duradera porque busca eliminar los factores que alimentan el conflicto armado, tales como la falta de educación, de empleo y de alternativas de vida. Johan Galtung define estas carencias como necesidades básicas insatisfechas que son "condiciones necesarias, cosas que tienen que ser satisfechas en algún grado para que el individuo se desarrolle como ser humano"⁴². Existen necesidades humanas tales como la seguridad, el bienestar social, la identidad o la libertad⁴³ que las personas desean satisfacer independientemente del costo, así éste sea la violencia.

Las mujeres pueden ser agentes de paz a promover la transformación del conflicto. Las mujeres son "agentes" de paz cuando utilizan estrategias para crear una vida satisfactoria y viable para ellas y su familia. Amartya Sen dice:

Al dejar de ser receptoras pasivas de ayuda para el desarrollo, las mujeres son consideradas de manera creciente, tanto por hombres como por mujeres, como agentes activos de cambio: las promotoras dinámicas de transformaciones sociales que pueden alterar las vidas de hombres y mujeres. (...) La activa agencia de la mujer no puede, de una manera seria, ignorar la urgencia de rectificar muchas inequidades que destrazan el bienestar de la mujer y las someten a un tratamiento inequitativo; por lo tanto, su papel como agente está relacionado directamente con su bienestar. Similarmente, desde el otro extremo, cualquier intento práctico por incrementar el bienestar de la mujer debe respaldarse en la capacidad de acción de la mujer para generar el cambio. Por lo tanto, el bienestar y la agencia de los movimientos de mujeres no son sino una inevitable intersección.⁴⁴

⁴¹ RUPESINGHE, Kumar, *Conflict Transformation*, Londres: St. Martin's Press, 1996, p. vii (traducción libre).

⁴² GALTUNG, Johan, "The Basic Needs Approach," en *Human Rights*, ed. Kathi Feders, Cambridge, Mass.: Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers Inc., 1983, p. 66; (traducción libre).

⁴³ Las necesidades básicas humanas que corresponden a la clasificación de Galtung, ibi.

⁴⁴ SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Nueva York: Knopf, 1991, pp. 109-110 (traducción libre).

Para ser agentes de paz, las mujeres deben empoderarse. Por empoderamiento se entiende la capacidad de la mujer de "tomar control sobre su propia vida, determinar el tipo de relaciones de género que desea tener y diseñar estrategias y alianzas que la conduzcan a donde quiere llegar"⁴⁵. En otras palabras, el empoderamiento requiere dotar a la mujer con medios materiales, intelectuales, emocionales y educativos para que tomen control sobre sus decisiones y recursos⁴⁶. El empoderamiento promueve una transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales que son el origen de inequidades.

El empoderamiento económico conduce a una reducción de la inequidad. Las mujeres están en una posición clave para reducir las brechas de la exclusión económica y social. Las iniciativas de paz deben hacer rentable la paz para las personas que se encuentran en el último nivel de la escala social y de poder. Debido a que los rendimientos sociales de inversiones en las mujeres son más altos, es decir, que el total de beneficios a la sociedad es significativamente mayor que el de inversiones similares en hombres, las mujeres están en la mejor posición para promover su bienestar social, el de su familia y el de su comunidad⁴⁷. Ha sido claramente demostrado en proyectos del desarrollo orientados hacia las mujeres, que los grupos que se enfocan en la mujer tienen mayor probabilidad de éxito. De hecho, el Banco Mundial ha reconocido que los mayores rendimientos privados y sociales están relacionados con la inversión en mujeres y niñas.

Las mujeres pueden promover la transformación de los conflictos a través de su trabajo en proyectos productivos. Hay una relación directa entre desarrollo y paz. Sanan Naraghi argumenta:

Dada la cruda realidad que enfrentan muchas mujeres que se encuentran en medio del conflicto, no es sorprendente que las mujeres tiendan a articular paz en términos de satisfacer necesidades básicas. Su visión puede estar basada en la combinación de temas ambientales, políticos, económicos, personales, comunitarios, de salud y nutricionales que

⁴⁵ UNITED NATIONS, *World Survey on the Role of Women in Development*, Nueva York: United Nations, 1999, p. x, (traducción libre).

⁴⁶ EL-BUSHRA, Judy; PIZA LÓPEZ, Eugenia, *Development in Conflict: The Gender Dimension*, Reino Unido: Oxfam, 1994, p. 34.

⁴⁷ WORLD BANK, *Development in Practice: Toward Gender Equality*, Washington: World Bank, 1995.

surgen de sus experiencias diarias. (...) (En otras palabras), definir paz en términos de necesidades básicas universales a menudo lleva a que las mujeres aboguen por soluciones prácticas para construir la paz.³¹

Las mujeres son agentes de paz a través de iniciativas que tienen componentes de generación de ingreso. Por ejemplo, en un pueblo étnicamente dividido de Bosnia y Herzegovina, mujeres croatas, serbias y bosnias crearon un café y una pastelería. Este lugar se ha convertido en uno de los pocos lugares seguros donde miembros de diferentes comunidades pueden encontrarse y conversar³².

El empoderamiento social a menudo lleva al rechazo de diferentes formas de violencia. Las mujeres con los recursos apropiados y acceso a estructuras de apoyo pueden rechazar la violencia en su hogar. Cuando las mujeres rechazan la violencia en la familia, están rechazando también la legitimidad de toda forma de comportamiento violento; por consiguiente, las mujeres ayudan a romper los ciclos de la violencia. Dyan Mazurana y Susan McKay ilustran cómo las mujeres pueden romper los ciclos de la violencia. "En otro ejemplo de las acciones de las mujeres en comunidades de base en Argelia, Chile y Filipinas, los grupos de mujeres han realizado campañas para recolectar juguetes bélicos, luego quemarlos en ceremonias simbólicas y luego enterrarlos. En Filipinas, por ejemplo, un sabotaje condujo al retiro de los juguetes bélicos de las tiendas"³³.

Otras actividades utilizadas por las organizaciones de mujeres para protestar por la violencia y abogar por la paz han sido vestirse de negro, utilizar sus cuerpos como escudos y realizar talleres de mecanismos pacíficos de solución de controversias³⁴. En resumen, el empoderamiento social lleva a la promoción de relaciones no violentas. Mujeres y hombres pueden y deben promover este tipo de relaciones.

El empoderamiento político también lleva a que la mujer promueva el establecimiento de un ambiente político que apoye el desarrollo económico, social

³¹ NARAGHI, op. cit., p. 33.

³² ANDERSON, Shelley, "Crossing the Lines: Women's Organizations in Conflict Resolutions", en *Journal of the Society for International Development (SID)*, 2000, Vol 43, No. 2, p. 34.

³³ MAZURANA, Dyan; MCKAY Susan, *Women and Peacebuilding: Essays on Human Rights and Democratic Development*, Montreal, Centre for Human Rights and Democratic Development, 1999, No. 8, p. 18 (Traducción libre).

³⁴ *Ibid.*, p. 26.

y cultural sobre una base equitativa y participativa. El empoderamiento político de las mujeres no solamente favorece cambios institucionales y estructurales que benefician a la mujer, sino que tiende a generar un ambiente más propicio para promover el trabajo de organizaciones de base, generando un desarrollo más equitativo y justo de la sociedad. En conclusión, el empoderamiento político, económico y social de las mujeres promueve una transformación positiva del ambiente que afecta el conflicto.

B. Mecanismos de atención a las mujeres durante los conflictos armados

Finalmente, en esta sección se pretenden brindar algunas pautas que se deberían tener en cuenta para la atención de población vulnerable que está en medio del conflicto armado, y en esa medida crear unas orientaciones de políticas públicas.

A nivel general hay tres grandes objetivos que se desprenden del análisis que se hizo anteriormente. Primero, hay que evitar una paz con sesgos de género, es decir una situación posconflicto en la que las necesidades de la mujer estén menos atendidas que las de los hombres. Atender adecuadamente a cada uno de los grupos poblacionales permite un desarrollo más rápido y una mayor rentabilidad social de los programas que se pongan en marcha. El segundo objetivo consiste en instrumentalizar el trabajo de las mujeres como agentes de transformación del conflicto. Y el tercer objetivo consiste en construir la paz con hombres, para atacar conductas negativas que se encuentran enraizadas en construcciones sociales de género y sensibilizar a un mayor número de personas sobre estos temas.

1. Recomendaciones específicas

En primer lugar y en relación con el empoderamiento económico, es necesario alentar iniciativas económicas que beneficien directamente a las mujeres. La capacitación juega un papel indispensable para este logro. En el caso de mujeres que hayan quedado lesionadas permanentemente por causa del conflicto armado, es fundamental apoyarlas en sus iniciativas económicas. No sólo porque las actividades económicas tienen un efecto positivo en su autoestima, sino porque en algunos casos ellas no cuentan con apoyo familiar y deben responder por sus hijos.

También es muy necesario durante las etapas del conflicto y posconflicto dar prioridad a la salud de la mujer. Es necesario crear, fortalecer y facilitar el acceso a servicios de salud que les permitan recuperarse de los traumas de la guerra, incluidos posibles abusos sexuales y violaciones que hayan podido ocurrir. En lugares donde sea culturalmente posible hacerlo, es necesario apoyar a la mujer en su decisión de utilizar métodos anticonceptivos.

A nivel nacional, es importante promover legislación que garantice los derechos de las mujeres. Por ejemplo, en lugares donde el derecho de propiedad lo tienen exclusivamente los hombres, hay que garantizar el mismo derecho a las mujeres.

Así mismo, es necesario hacer más accesible literatura sobre temas de género. En especial, es importante sensibilizar a los funcionarios gubernamentales y a las personas que aboren en programas de reconstrucción, desarrollo y de atención a población vulnerable, sobre la perspectiva de género en sus áreas de trabajo.

También es fundamental apoyar la labor de la Corte Penal Internacional para que, siguiendo el precedente de la incriminación de serbios de Bosnia por violación sistemática de mujeres musulmanas en 1992, continúe procesando este tipo de casos. A nivel nacional, se debe crear un soporte legal y social que sirva como base para que las mujeres reporten crímenes de guerra, tales como abusos sexuales,

Conclusión

Las mujeres participan en la guerra de diferentes maneras —como víctimas, victimarias y agentes de paz—, por lo que la visión esencialista de la mujer como garante de paz debido a sus sentimientos maternales debe ser revaluada. Las mujeres pueden desempeñar un papel fundamental en la construcción de la paz como agentes de transformación del entorno social, político, económico y cultural que alimenta el conflicto armado. Por esa razón, las políticas públicas no sólo deben tener en cuenta las necesidades económicas y de salud de las mujeres, sino contar con ellas e instrumentalizar su labor para una efectiva reconstrucción de una sociedad afectada por el conflicto armado.

Bibliografía

- AAFJES, Astrid, *Gender Violence: The Hidden War Crime*, Washington, Women, Law & Development International, 1998.
- ANDERSON, Shelley, "Crossing the Lines: Women's Organizations in Conflict Resolutions", en *Journal of the Society for International Development (SID)*, 2000, Vol. 43, No. 2.
- ANDERSON, Shelley, "Women's Many Roles in Reconciliation", en *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from Around the World*, Países Bajos, European Centre for Conflict Prevention, 1999.
- BATES, Prue A., "Women and Peacemaking", en *Development Bulletin*, 2000, No. 53.
- BLACKLOCK, Cathy, "Securing Women's Safety: Gender - Sensitive Legal Reform and Policing in Latin America", en *Working Papers*, Ottawa, North South Institute, 2001.

- BREINES, Ingeborg, "A Gender Perspective on a Culture of Peace", en *Towards a Women's Agenda for a Culture of Peace*, eds. Breines, Ingeborg, Gierycz, Dorota y Rea, Betty A., Nueva York, Unesco, 1999.
- BYRNE, Bridget, Gender, *Conflict and Development*, BRIDGE Development - Gender, Brighton, Institute of Development Studies, 1996, No. 34. Disponible en: <http://www.ids.ac.uk/bridge>
- BYRNE, Bridget, "Towards a Gendered Understanding of Conflict", en *IDS Bulletin*, 1996, Vol. 27, No. 3.
- CAPRIOTI, Mary, "Gendered Conflict", en *Journal of Peace Research*, 2000, Vol. 37, No. 1.
- D'AMICO, Francine, "Feminist Perspectives on Women Warrior", *The Women and War Reader*, eds. Lorentzen, Lois Ann y Turpin, Jennifer, Nueva York, New York University Press, 1998.
- DIRASSE, Laketch, "From Crisis to Transformation? A Gender Analysis of Conflict", en *BRIDGE*, 1996, Vol. 3, No. 2. Disponible en: <http://www.ids.ac.uk/bridge/dgb3.html>.
- EL-BUSHRA, Judy, "Gendered Interpretations of Conflict: Research Issues for COPE", en *Working Papers on Complex Political Emergencies -from Relief to Sustainable Development?*, Leeds, Reino Unido, University of Leeds, 1998, No. 5.
- EL-BUSHRA, Judy, "Transforming Conflict: Some Thoughts on a Gendered Understanding of Conflict Processes", en *States of Conflict: Gender, Violence and Resistance*, eds. Jacobs, Susie, Jacobson, Ruth y Marchbank, Jen Marchbank, Nueva York, St Martin's Press, 2000.

- EL-BUSHRA, Judy; PIZA, LÓPEZ, Eugenia, *Development in Conflict: The Gender Dimension*, Reino Unido, Oxford, 1994.
- ENLOE, Cynthia, *Does Khaki Become You? The Militarization of Women's Lives*, Londres, Pandora Press, 1988.
- ENLOE, Cynthia, *The Morning After: Sexual Politics at the End of the Cold War*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- GALTUNG, Johan, "The Basic Needs Approach", en *Human Needs*, ed. Lederer, Katrin, Cambridge, Mass., Oelgeschlager Gunn & Hain Publishers Inc., 1980.
- GARDAN, Judith; CHARLESWORTH, Hilary, "Protection of Women in Armed Conflict", en *Human Rights Quarterly*, 2000, Vol. 22, No. 1.
- GOULD, Jenny, "Women's Military Services in First World War Britain", en *Behind the Lines: Gender and the Two World Wars*, ed. Higsonnet, Margaret et al, New Haven, Yale University Press, 1987.
- HARFORD, Barbara; HOPKINGS, Sarah, *Greenham Common: Women at the Wire*, Londres, The Women's Press Limited, 1984.
- HINDMARCH, Suzanne, "Women in Conflict in Sierra Leone", en *International Insights*, 2000, Vol. 15, No. 2.
- *LE MONDE*, 23 de febrero-5 de marzo de 2001.
- LELAND, Stephanie, "Greenham Women are Everywhere", en *Feminist Action 1*, Middlesex, Gran Bretaña, Battle Axe Books, 1984.
- LESLIE, Helen, "Conceptualising and Addressing the Mental Health Impacts of Gender Roles in Conflict and Peacemaking", en *Development Bulletin*, 2000, No. 53.

- LORENTZEN, Lois Ann; TURPIN, Jennifer, *The Women and War Reader*, Nueva York, New York University Press, 1998.
- MAZURANA, Dyan E.; MCKAY, Susan, *Women and Peacebuilding: Essays on Human Rights and Democratic Development*, Montreal, International Centre for Human Rights and Democratic Development, 1999, No. 8.
- MEERTENS, Danny; SEGURA ESCOBAR, Nora, "Las rutas del género en el desplazamiento forzoso", en *Revista Javeriana*, Bogotá, 1997, No. 635.
- MONSEN, Nina; DETE, Memory, "The Silent Victims: Women in Conflict", en *The GAD Exchange*, 1999, No. 15.
- MORA, Marina, "Zapatismo: Gender, Power and Social Transformation", en *The Women and War Reader*, eds. LORENTZEN, Lois Ann y TURPIN, Jennifer, Nueva York, New York University Press, 1998.
- NARAGHI ANDERLINI, Sanam, *Women at the Peace Table*, Nueva York, UNIFEM, 2001. Disponible en: <http://www.undp.org/unifem>.
- PANKHURST, Donna; PEARCE, Jenny, "Engendering the Analysis of Conflict: A Southern Perspective", en *Women and Empowerment: Illustrations from the Third World*, ed. Afshar, Haleh, Nueva York, St Martin's Press, 1998.
- PANKHURST, Donna, *Mainstreaming Gender in Peacebuilding: A Framework for Action*, Londres, International Alert, 1999.
- ROJAS, Cristina, "Las 'almas bellas' y los 'guerreros justos'", en *Otras Palabras*, 1998, No. 4.
- ROJAS, Cristina, "¿Tienen género las nuevas políticas sociales?", en *Papel Político*, 1999, No. 9-10.

- ROSENEIL, Sasha, *Disarming Patriarchy: Feminism and Political Action at Greenham*, Buckingham, Open University Press, 1995.
- RUPESINGE, Kumar, *Conflict Transformation*, Londres, St. Martin's Press, 1995.
- SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Nueva York, Knopf, 1999.
- SMITH, Dan, "Women, War and Peace", en *Towards a Women's Agenda for a Culture of Peace*, eds. Breines, Ingeborg, Glorycz, Dorota y Red, Betty A., Nueva York, Unesco, 1999.
- STARR, Pamela, *Mortgaging Women's Lives: Feminist Critiques of Structural Adjustment*, Londres, Zed Books, 1994.
- TONISSEN, Michelle, "The Relationship Between Development and Violence Against Women in Post-Conflict Bougainville", en *Development Bulletin*, 2000, No. 53.
- TURPIN, Jennifer, "Many Faces, Women Confronting War", en *The Women and War Reader*, eds. Lorentzen, Lois Ann y Turpin, Jennifer, Nueva York, New York University Press, 1998.
- TURSHEN, Meredith, "Women's War Stories" en *What Women Do in Wartime*, Londres, Zed Books, 1998.
- TWAGIRAMARIYA, Clotilde; TURSHEN, Meredith, "'Favours' to Give and 'Consenting' Victims: The Sexual Politics of Survival in Rwanda", en *What Women Do in Wartime*, Londres, Zed Books, 1998.
- UNITED NATIONS, *Violence Against Women in the Family*, Nueva York, United Nations Publications, 1989.

- UNITED NATIONS, *World Survey on the Role of Women in Development*, Nueva York, United Nations, 1999.
- WOLLACOTT, Angela, *On Her Their Lives Depend: Millions Workers in the Great War*, Berkeley, University of California Press, 1994.
- WOLLACOTT, Angela, "Women Munition Makers, War, and Citizenship", en *The Women and War Reader*, eds. Lorentzen, Lois Ann y Turpin, Jennifer, Nueva York, New York University Press, 1998.
- WORLD BANK, *Development in Practice: toward Gender Equality*, Washington, D.C., World Bank, 1995.
- YORK, Jodi, "The Truth about Women and Peace", en *The Women and War Reader*, eds. Lorentzen, Lois Ann y Turpin, Jennifer, Nueva York, New York University Press, 1998.
- YORK UNIVERSITY, "Women in Conflict Zones", en *Canadian Women Studies*, 2000, Vol. 19, No. 4.

¿CÓMO SE DISEÑA LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS FRENTE A COLOMBIA?

4

ANDELFO GARCÍA

Investigador de la
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales,
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales,
Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: andelfo@hotmail.com

4

CONTENIDO

Introducción	115
I. El Presidente lidera la política exterior	117
II. El control del Congreso y los imperativos de la política doméstica	121
A) La agenda antidrogas	125
B) La agenda comercial	127
III. La participación de la sociedad y de los lobbies	130
Reflexiones finales	133

No es una casualidad que unos días antes de su triunfo electoral en los comicios de mayo de 2002, el entonces candidato Álvaro Uribe sostuviera una entrevista con la embajadora estadounidense Anne Patterson¹ y con el subsecretario para asuntos andinos del Departamento de Estado, Phill Chicola; tampoco lo es que el primer viaje al exterior de Álvaro Uribe en su condición de presidente electo, así como el primero como presidente en ejercicio, fueran precisamente a los Estados Unidos.

La hegemonía de los Estados Unidos en el ámbito global, su liderazgo indiscutible en el hemisferio occidental y su condición de principal socio comercial de Colombia y aliado en la lucha contra el problema mundial de las drogas, determinan que la política exterior colombiana le otorgue a dicho país un carácter prioritario.

Durante su visita a Washington, a mediados de junio de 2002, el Presidente electo cubrió todos los ángulos y se entrevistó con los principales actores del proceso de toma de decisiones frente a Colombia. Uribe se reunió con el presidente Bush²; el secretario de Estado, Colin Powell³; la csesora de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice⁴; el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld⁵; el subsecretario para el hemisferio occidental del Departamento de Estado, Otto Reich⁶; el zar antidrogas, John Walters⁷; el presidente de la Cámara de Representantes, Dennis Hastert⁸; y el presidente de la comisión de relaciones exteriores de la Cámara, Henry Hyde. Durante su visita, Uribe también se reunió con un grupo de congresistas del partido demócrata y con voceros de Human Rights Watch⁹. A su regreso a Bogotá, el Presidente electo se

¹ <http://www.bcsysstyle.com/posts/collections/www.nwnitab.com/>

² "Colombia's Uproar Gets Bush Promise", em *Wall Street Journal*, 21 de junho de 2002.

⁸ "U.S. Encouraged by Colombia's Urge", en *Washington Post*, jueves 20 de junio de 2002, p. A19. Para ver la biografía del secretario de Estado, <http://www.whitehouse.gov/government/browallbio.html>

* <http://www.waterclubb.org/nsc>

⁸ <http://www.whitehouse.gov/government/jointfactbook.html>

* <https://www.kids-asia.net/gloss/H/Elkasa/7252.htm>

⁷ <http://www.whitehouse.gov/government/watters-235.html>

⁸ <http://opendatakit.org>

* "Más inversión en defensa", en *El Tiempo*, Bogotá, jueves 20 de junio de 2002. Otras ONG y think tanks como el Center for International Policy (CIP) y el Consejo para Asuntos Hemisféricos (CSHA) insisten en sus oficinas a Uribe en el marco de su visita a Washington. A respecto, ver "Habrá reforma tributaria", en *El Tiempo*, Bogotá, miércoles 19 de junio de 2002.

reunió con Andrew Natsios, director de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) del gobierno de los Estados Unidos¹⁸.

Semanas más tarde regresaría a Washington en su condición de Presidente en ejercicio para entrevistarse nuevamente con el presidente Bush, con altos funcionarios del gobierno y con destacados congresistas.

Desde la prilla de los Estados Unidos, Colombia y su problemática son materia de atención creciente y son múltiples las razones para que así sea. Colombia tiene una localización geográfica estratégica, es el tercer país en población de América Latina¹¹, constituye una de las principales fuentes de petróleo en el hemisferio, enfrenta el conflicto armado más prolongado y significativo en América, es el país que ha asumido los mayores costos materiales y humanos en el mundo en la lucha contra el problema mundial de las drogas y ocupa, especialmente por esta última razón, el tercer lugar, después de Israel y Egipto, como receptor de ayuda de los Estados Unidos.

Aun cuando los temas que ocupan el centro de la agenda bilateral son los de drogas y terrorismo, es significativo que la delegación oficial de los Estados Unidos a la transmisión del mando del presidente Uribe haya estado presidida por el representante de Comercio, Robert Zoellick¹⁹. Por lo general, la composición de este tipo de delegaciones transmite mensajes políticos. Sin pretender que necesariamente el propósito de enviar a Zoellick haya sido el de elevar el perfil del tema comercial en la agenda bilateral, su presencia en Colombia sí brindó una oportunidad material para abordar temas como el de la vieja aspiración colombiana de negociar un tratado bilateral de libre comercio con los Estados Unidos.

De la delegación estadounidense también hicieron parte, entre otros, Otto Reich, cabeza del buró del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado; el zar antidrogas de la Casa Blanca, John Walters; y, naturalmente, la embajadora en Bogotá, Anne Patterson¹².

¹⁰ 'Apoyo antiterrorista para Uribe', en *El Tiempo*, Bogotá, jueves 27 de junio de 2002.

¹¹ Según cifras de la CEPAL, para el año 2000, Brasil tenía 170 millones de habitantes, México, 98 millones y Colombia, 42 millones. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001.

¹⁵ <http://www.whitehouse.gov/government/zoellick-bp.html>

¹² U.S. Attorney Christopher Sires, in the *Washington Post*, 800030-508 00310 de JUL.

Todos los nombres y agencias citados en los párrafos prececentes corresponden, como se ha dicho, a actores fundamentales en el diseño y ejecución de las decisiones de los Estados Unidos en materia de política exterior hacia Colombia y sirven de referencia al ejercicio que nos aprestamos a realizar, con el objeto de describir, en líneas generales, quiénes intervienen en la toma de decisiones frente a nuestro país.

I. El Presidente lidera la política exterior

La Constitución de los Estados Unidos le encarga al Presidente la conducción de la política exterior, pero al mismo tiempo le otorga al Congreso el control político de la labor de ejecutivo. El Artículo II, Sección 2, de la Constitución estadounidense responsabiliza al Presidente de las labores de comandante en jefe de las fuerzas armadas y le da la autorización de suscribir tratados, los que en todo caso deben ser aprobados por los dos tercios de los miembros del Senado¹⁴. El Presidente lleva al Congreso las iniciativas que requieren su aprobación, en especial aquellas que implican apropiación de recursos.

En el año 2000, el entonces presidente Bill Clinton sometió a la aprobación del Congreso un paquete de ayuda sobre el que se sustentaría el Plan Colombia. Por su parte, el presidente Bush llevó al Congreso, en el 2001, la Iniciativa Regional Andina, actualmente en ejecución, y presentó al mismo la propuesta aprobada en julio de 2002 con el fin de autorizar al gobierno colombiano el uso de la ayuda recibida hasta la fecha para la lucha antidrogas en la lucha antiterrorista¹⁵.

El Presidente de los Estados Unidos hace viables esas iniciativas con base en dos soportes fundamentales: las agencias gubernamentales bajo su dirección y los congresistas, principalmente los de la bancada de su partido —el republicano— en la Cámara y el Senado. En cualquier caso, el Presidente también necesita ganar

¹⁴ Constitución de los Estados Unidos. <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.article.html#section2>

¹⁵ El texto aprobado por el Congreso señala que los fondos disponibles para el Departamento de Estado en el 2002 para asistencia al gobierno de Colombia estarán disponibles para apoyar la campaña unificada contra el narcotráfico y contra las actividades de las organizaciones terroristas FARC, ELN, AUC. Esto se aplicará, así mismo, a la asistencia previamente proporcionada a Colombia. La ley es identificada por su nomenclatura en la Cámara de Representantes como HR 4775, Sección 601 (a), Autoridad antiterrorista. Ver <http://www.ciponline.org/colombia/02suppapps.htm>

el apoyo de un número considerable de miembros de la bancada del partido de oposición —el demócrata— para poder cristalizar sus iniciativas en el Congreso.

Es evidente que en materia de diseño de política exterior hay en el ejecutivo unas agencias y unos actores más relevantes que otros; en relación con Colombia, el más destacado es el Departamento de Estado, bajo la conducción de Colin Powell.

Hay, además, otras entidades que desempeñan un papel relevante en el diseño y ejecución de la política hacia Colombia. Entre ellas está el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), en el que se desempeña la consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, con el concurso de John Malsto como responsable para América Latina. También se puede mencionar el Departamento de Defensa, bajo la dirección de Donald Rumsfeld y una de sus dependencias, el Comando Sur, a cargo temporalmente del general Gary Speer¹⁶, por encontrarse el nominado para dirigirlo, el general James T. Hill, en proceso de ratificación. De otra parte, en materia judicial está el Departamento de Justicia, a cargo del procurador general, John Ashcroft¹⁷.

En materia de la lucha antinarcóticas desempeñan papel protagónico John Walters, zar antidrogas (ONDCP) adscrito a la presidencia, y Asa Hutchinson¹⁸, director de la DEA, entidad adscrita al Departamento de Justicia.

En materia económica y comercial tienen relevancia los secretarios del Tesoro, Paul O'Neill¹⁹; Comercio, Don Evans²⁰; Agricultura, Ann Veneman²¹; y el representante de comercio Robert B. Zoellick. Este último desempeña un papel fundamental en procesos de negociaciones comerciales en el marco de la OMC y en el proceso hemisférico del ALCA.

El cúmulo de organismos y actores ha exigido al Estado dotarse de instancias de coordinación política tan importantes como el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), encabezado por el propio Presidente, y que cuenta con la asistencia del vicepresidente, los secretarios de Estado, Tesoro y Defensa, y la consejera presidencial

¹⁶ <http://www.southcom.mil/pa/bio/bioDONC.htm>

¹⁷ <http://www.whitehouse.gov/government/ashcroft-bio.htm>

¹⁸ <http://www.usda.gov/dea/agency/administrator.htm>

¹⁹ <http://www.whitehouse.gov/government/o-neill-bio.htm>

²⁰ <http://www.whitehouse.gov/government/evans-bio.html>

²¹ <http://www.whitehouse.gov/government/veneman-bio.htm>

de Seguridad Nacional. Además, son consejeros del NSC el jefe del estado mayor conjunto de las fuerzas militares y el director de la CIA.

Como se ha mencionado, el Departamento de Estado, encabezado por Colin Powell y por el viceministro Richard Lee Armitage, constituye el eje fundamental del diseño de la política exterior de los Estados Unidos. Los asuntos de Colombia están principalmente dentro de la esfera de responsabilidades de dos de los seis subsecretarios: el de Asuntos Políticos, Marc Grossman²², y el de Asuntos Globales, Paula J. Dobriansky²³, siendo en todo caso más relevante Grossman, quien desempeña una labor de coordinación en diseño y ejecución de la política hacia Colombia.

De las cabezas de los 43 burós y oficinas, hay cuatro que tienen especial importancia para Colombia: Randy Beers²⁴, que lidera el buró Antinarcóticos desde 1998; Otto Reich, que dirige el buró del Hemisferio Occidental; Lorne Craner²⁵, cabeza del buró a cargo de Democracia, derechos humanos y asuntos laborales; y el embajador Francis Taylor²⁶, coordinador antiterrorismo. En otros niveles, dentro de las jerarquías del Departamento de Estado, se encuentran los responsables del Área Andina, Phil Chicola, y del *Colombian Desk*, John Cramer.

Hay, además, otros actores importantes para el diseño y ejecución de la política exterior de los Estados Unidos hacia Colombia: entre ellos se destacan, como es natural, Anne Patterson, embajadora en Bogotá, y en alguna medida, al menos desde la perspectiva de sus responsabilidades multilaterales, los embajadores ante las Naciones Unidas, John D. Negroponte²⁷, y ante la OEA, Roger Francisco Noriega²⁸.

En el propio ámbito interno de Departamento de Estado es pertinente subrayar que el peso y el protagonismo de ciertos funcionarios ha sido determinado no sólo por el área de responsabilidad o por el nivel jerárquico, sino por la mayor determinación y, en no pocas ocasiones, por la obstinación que los ha llevado a prevalecer en momentos críticos. Funcionarios como Robert Gelbard tuvieron en

²² <http://www.state.gov/pa/eulbiog/2982.htm>

²³ <http://www.state.gov/pa/eulbiog/2159.htm>

²⁴ <http://www.state.gov/pa/eulbiog/428.htm>

²⁵ <http://www.state.gov/pa/eulbiog/3404.htm>

²⁶ <http://www.state.gov/pa/eulbiog/4131.htm>

²⁷ http://www.un.org/usa/negroponte_1a.htm

²⁸ <http://www.state.gov/pa/eulbiog/4708.htm>

el pasado una apreciable influencia en la toma de decisiones, a pesar de ocupar un cargo de cuarto nivel en la jerarquía del Departamento. En su momento, Gelbard prevaleció sobre el buró del Hemisferio Occidental y sobre la Embajada en Bogotá en el manejo de las reacciones con Colombia. A Gelbard lo sucedió Randy Beers, quien, desde su posesión en 1998, tiene un papel supremamente importante, mantiene una actitud constructiva en la relación bilateral y no obstante, exhibe un protagonismo marcadamente menor que su antecesor.

De otra parte, el peso de las agencias y las funciones de las ramas del poder público cambian un tanto, de acuerdo con las circunstancias. La crisis de las relaciones con los Estados Unidos durante la administración del presidente Samper tuvo entre sus múltiples manifestaciones el que los canales diplomáticos tradicionales con el Departamento de Estado se "obstruyeran" y surgieran canales alternos o mecanismos ad hoc, como el contacto directo con miembros del Congreso, canales que resultaron más expeditos y ágiles para los estadounidenses pero que sin duda limitaban los espacios para el desempeño de la parte colombiana. Los canales con el ejecutivo se restablecieron plenamente durante la administración Pastrana, y tanto el Departamento de Estado como el NSC retomaron sus funciones naturales en la formulación y conducción de la política.

Después del 11 de septiembre se presentó un reacomodamiento de las prioridades de la política exterior de los Estados Unidos. En la relación con Colombia, a la tradicional atención sobre las drogas ilícitas se vino a sumar la preocupación por el terrorismo, tema que adquirió un lugar preponderante dentro de la agenda internacional estadounidense. Este reacomodamiento de la agenda le otorga funciones más destacadas a ciertas agencias y les permite mayor incidencia en el diseño de la política exterior. Lo propio ocurre al interior de las agencias. Por ejemplo, antes del 11 de septiembre, el coordinador antiterrorismo del Departamento de Estado, embajador Francis Taylor, pasaba prácticamente inadvertido: luego de esta fecha, el papel del funcionario y su perfil crecieron.

Bajo la administración Bush, el Departamento de Estado se ha fortalecido como eje en el manejo de la política frente a Colombia, a tiempo que el Consejo de Seguridad Nacional ha perdido cierta visibilidad. Al menos se puede advertir que el papel de consejero para América Latina, John Maiso, ha sido menos visible

que el de su antecesor bajo el gobierno de Clinton, Arturo Valenzuela. Otro actor que ha disminuido su perfil es el zar antidrogas, John Walters, que contrasta con el protagonismo que llegó a tener en su momento el general McCaffrey.

En un pasado no muy lejano, la presencia del Pentágono sólo se evidenciaba a medida que se acercaba la fecha en que debía producirse la llamada certificación sobre el desempeño de Colombia en la lucha contra las drogas. Hoy, la intervención del Pentágono en el proceso de toma de decisiones se ha incrementado, y particularmente la participación del Comando Sur, aun cuando dicha participación se hace con la menor visibilidad posible²⁹. En todo caso, es que ese perfil se mantenga dependerá, en gran medida, del curso que tome el conflicto armado en Colombia.

II. El control del Congreso y los imperativos de la política doméstica³⁰

En los Estados Unidos existe un Congreso bicameral, compuesto por la Cámara de Representantes, integrada por 435 miembros, y por el Senado, integrado por 100 miembros, dos senadores por cada estado de la unión. Para su trabajo legislativo, cada cámara está organizada en comisiones y éstas, a su vez, en subcomisiones.

El Congreso practica un amplio control sobre las actividades del ejecutivo, en especial a través de la facultad de aprobar los tratados (Senado), así como a través de las facultades de autorización presupuestal y de otras potestades como la confirmación de la designación de altos funcionarios, incluidos los embajadores³¹.

La Constitución de los Estados Unidos le otorga al Congreso la autoridad para regular el comercio exterior, autoridad que va paralela a la que tiene el Presidente en la conducción de las relaciones internacionales, de manera que el ejecutivo y el Congreso deben hacer compatibles estas dos competencias.

²⁹ En este sentido, es dable señalar que esa mayor participación de los comandos geográficos de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en materias relacionadas con la política exterior, parece ser una tendencia generalizada.

³⁰ Para mayor información sobre las comisiones y subcomisiones, sobre los propios congresistas y sobre las leyes o proyectos, se puede acudir a www.senate.gov, www.house.gov y <http://thomas.loc.gov>.

³¹ Sobre el particular, ver la publicación de Rebecca K. C. Hammer, *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2000.

Numerosas decisiones de política exterior de los Estados Unidos están sometidas a la dinámica de la política doméstica, respondiendo en cierta medida a la máxima "toda política es local"; en aquellas decisiones el Congreso desempeña un papel determinante, acompañado de cerca por importantes forjadores de opinión como los lobbies, los *think tanks* y los medios de comunicación.

En lo concerniente a los intereses colombianos, hay dentro del Congreso unas comisiones más relevantes que otras. En las comisiones de relaciones exteriores de Cámara y Senado se discute, en general, la política exterior, no oyendo naturalmente la política hacia Colombia. Por su parte, las comisiones de apropiaciones de Cámara y Senado y las respectivas subcomisiones de operaciones extranjeras, estudian la asignación específica de recursos. Así mismo, la comisión de medios y arbitrios de la Cámara y la subcomisión de comercio, así como la comisión de finanzas del Senado, desempeñan un papel destacado en la aprobación y ejecución de la política comercial hacia nuestra región y, en particular, hacia nuestro país.

Además de la relevancia misma de ciertas comisiones y subcomisiones, hay otros factores importantes para tener en cuenta, entre ellos, qué partido controla la mayoría de la cámara correspondiente, la presidencia de las comisiones y, por ende, las respectivas agendas de trabajo.

En este sentido, es pertinente recordar que si bien cuando el presidente Bush inició su mandato, su partido —el republicano— controlaba ambas cámaras, esta situación cambió a los pocos meses, al menos en lo referente al Senado, a raíz del retiro de Jim Jeffords (Vermont) de la bancada republicana. El partido demócrata, con 50 senadores, quedó en control del Senado; al adquirir Jeffords la condición de independiente, los republicanos quedaron con 49 senadores. En cuanto a la Cámara, los republicanos conservan una mayoría de trece escaños.

La capacidad de incidencia del Congreso en el diseño de la política se ha visto ampliada particularmente por el control que ejercen los demócratas en el Senado. Esta situación se ve potenciada debido a que su condición de mayoría garantiza a los demócratas la presidencia de las comisiones, lo que, como se ha dicho, otorga un poder adicional en el manejo de las agendas de trabajo.

En razón de la mayoría demócrata, el liberal Joseph Biden remplazó en la presidencia de la comisión de relaciones exteriores del Senado al ultraconservador

Jesse Helms; la comisión de apropiaciones es ahora presidida por el demócrata Robert Byrd; la de Servicios Armados, por Carl Levin; y la de Asuntos Judiciales, por Patrick Leahy, un abanderado del tema de los derechos humanos.

El control que ejercen los demócratas en el Senado y los republicanos en la Cámara lleva con frecuencia a que un proyecto de ley sobre una materia específica aprobado en una cámara, se aparte considerablemente del aprobado en la otra, y se haga más complejo el procedimiento de conferencia o conciliación para llegar a un texto que reciba el apoyo mayoritario en ambas cámaras y pueda convertirse finalmente en ley.

Ciertos congresistas tienen mayor visibilidad, determinada por diversas razones, entre ellas por ejercer alguna dignidad dentro de la estructura del Congreso, siempre acompañada de prestigio y muchas veces de poder; por ejemplo, ocupar la presidencia de la Cámara, ejercer el liderazgo de mayoría o la minoría en el Senado o en la Cámara, ejercer la presidencia de cualquiera de las comisiones o subcomisiones de Senado o Cámara, u ostentar la condición de miembro de mayor jerarquía de bancada de la oposición en una comisión²⁵.

En no pocas ocasiones el mayor activismo de ciertos congresistas está determinado por su interés constante en determinados temas o materias que tienen implicaciones o impacto sobre las respectivas circunscripciones electorales. En este sentido, conviene recordar que en el Congreso se reflejan las más diversas posiciones en torno a los temas relacionados con Colombia que se abordan durante los debates correspondientes. Las discusiones van desde la referente a la mejor manera de hacer frente al problema de las drogas ilícitas hasta las relacionadas con la protección de los derechos humanos y el grado de involucramiento de los Estados Unidos en el conflicto interno colombiano, pasando por las de orden puramente fiscal. Hay que tener presente, además, que en no pocas ocasiones las posiciones de los congresistas están influidas por sus más destacados asesores.

Los actores más importantes del proceso legislativo, individualmente considerados, y en particular en lo que tiene que ver con Colombia, son los que se mencionan a continuación. En el Senado tienen un papel crucial el líder de la mayoría demócrata, Thomas Daschle (South Dakota), y el líder de la minoría

²⁵ Sobre este particular, ver Christine A. DeGregorio, *Networks of Champions: Leadership, Access, and Advocacy in the U.S. House of Representatives*, University of Michigan, first paperback edition, 1999.

republicana, Trent Lott (Mississippi). También desempeñan papeles destacados el presidente de la comisión de apropiaciones, el demócrata Robert Byrd (West Virginia), y el líder de los republicanos en la misma, Ted Stevens (Alaska). Dentro de la subcomisión de operaciones extranjeras se destacan su presidente, el demócrata Patrick Leahy (Vermont), y el líder de los republicanos en la misma, Mitch McConnell (Kentucky).

La comisión de relaciones exteriores está presidida por el demócrata Joseph Biden (Delaware). De la misma hacen parte, entre otros, los demócratas Christopher Dodd (Connecticut), John Kerry (Massachusetts), Paul Wellstone (Minnesota), Barbara Boxer (California) y Robert Torricelli (New Jersey). De otra parte, la subcomisión del hemisferio occidental y narcóticos la preside el demócrata Christopher Dodd (Connecticut), a tiempo que la bancada republicana en la comisión está encabezada por Lincoln Chafee (Rhode Island).

Para los temas comerciales es importante el papel que desempeña la comisión de finanzas del Senado, presidida por Max Baucus (Montana), quien también preside la subcomisión de comercio internacional. En la misma comisión se destaca Chuck Grassley (Iowa) a la cabeza de los republicanos.

Para los temas judiciales es relevante el trabajo de la comisión de asuntos judiciales presidida por Patrick Leahy, demócrata de Vermont. A la cabeza de los republicanos de la comisión está Orin Hatch, de Utah. Forman parte de esta comisión destacados demócrata-liberales tales como Edward Kennedy de Massachusetts, Joseph Biden de Delaware y Dianne Feinstein de California. La subcomisión de delito y drogas está presidida por el demócrata Joseph Biden (Delaware), y la bancada republicana está encabezada por Charles Grassley (Iowa).

En los listados arriba mencionados aparecen con frecuencia nombres bastante familiares para quienes desde la orilla colombiana deben manejar las relaciones con los Estados Unidos; entre ellos se destacan Byrd, Daschle, Lott, Biden, Dodd, Feinstein, Leahy y Wellstone. A éstos se podrían agregar otros nombres, entre ellos el de Bob Graham, senador por el Estado de la Florida, auspiciador de numerosas iniciativas de interés para Colombia.

En la Cámara de Representantes, el grupo de legisladores de mayor relevancia está encabezado por su presidente, el republicano (Speaker) Dennis Hastert (Illinois);

el líder de la mayoría republicana, Richard K. Armey (Texas); y el *Majority Whip*, Tom DeLay (Texas). El liderazgo de la minoría demócrata está en cabeza de Richard Gephardt (Missouri).

La comisión de apropiaciones de la Cámara está presidida por el republicano C. W. Bill Young (Florida) y la bancada demócrata está liderada por David R. Obey (Wisconsin). Esta es una comisión integrada por 65 miembros, de los cuales 35 son republicanos, 29 demócratas y un independiente. La subcomisión de operaciones extranjeras está presidida por el republicano Jim Kolbe (Arizona), y la bancada demócrata encabezada por Nita M. Lowey (New York).

La comisión de relaciones internacionales está presidida por Henry Hyde (Illinois) y la bancada demócrata encabezada por Tom Lantos (California). La subcomisión del hemisferio occidental la preside Cass Ballenger (North Carolina) y el líder de la bancada demócrata es Robert Menéndez (New Jersey).

La comisión de medicos y arbitrios está presidida por el republicano William Thomas (California), y la bancada demócrata está encabezada por Charles Rangel (New York). Dentro de esta comisión opera la subcomisión de comercio presidida por Philip Crane (Illinois); la bancada demócrata está encabezada por Sander Levin (Michigan).

A. La agenda antidrogas

Diversas razones motivan el activismo de los congresistas. En no pocos casos es la trayectoria en la lucha antidrogas; en otros, la importancia de la relación comercial de su estado con Colombia. Por ejemplo, ha sido su liderazgo en la lucha contra las drogas ilícitas lo que ha determinado el activismo del senador Joseph Biden (Delaware), un liberal que, por otra parte, ha tenido un desempeño consistente en materia de derechos humanos. También en relación con la lucha antidrogas, la senadora Feinstein (California) ha mantenido un permanente interés por haberse visto su estado, California, crecientemente afectado por el auge de las drogas

ilícitas³³. De otra parte, Bob Graham, al representar un estado que como la Florida tiene una relación comercial privilegiada con Colombia, apoya diversas iniciativas favorables a nuestro país³⁴.

Entre los senadores que, en general, se opusieron al incremento de la ayuda a Colombia están los demócratas Patrick Leahy (Vermont), Paul Wellstone (Minnesota) y Barbara Boxer (California). Las razones que sustentaron la oposición han sido desde las referentes a la política de la lucha contra las drogas hasta las relacionadas con la defensa de los derechos humanos.

El senador demócrata Patrick Leahy (Vermont) se ha caracterizado por ser un vehemente defensor de la causa de los derechos humanos y ha llamado la atención sobre el deterioro que, en esta materia, sufre Colombia. Leahy es el promotor de la ley en virtud de la cual se prohíbe al gobierno de los Estados Unidos proveer ayuda a unidades militares creíblemente comprometidas en actos de violación a los derechos humanos, la así llamada enmienda Leahy.

El senador Paul Wellstone (Minnesota) se ha caracterizado por la defensa de los derechos humanos y el respaldo a los derechos de los trabajadores.

La senadora demócrata Barbara Boxer, que representa a California, un estado afectado sensiblemente por el creciente impacto de las drogas sintéticas, se ha opuesto a la ayuda a Colombia en razón de su posición frente a la lucha contra las drogas, con énfasis en el frente doméstico.

En la aprobación de los paquetes de ayuda a Colombia en la Cámara, ha sido importante el papel de Dennis Hastert (Illinois), presidente de la Cámara. Hastert ha mantenido un récord consistente en materia de la lucha antidrogas, tema al cual ha dedicado su interés desde hace varios años.

Además, el apoyo a la lucha antidrogas ha sido constante por parte de los representantes republicanos Benjamin Gilman (New York), Dan Burton (Indiana), Tom DeLay (Texas), Porter Goss (Florida), John Mica (Florida), Jerry Lewis (California), Steve Buyer (Indiana), C.W. Bill Young (Florida) y Cass Ballenger (North Carolina). La oposición a la ayuda antidrogas a Colombia ha estado animada por los representantes demócratas Nancy Pelosi (California) y David Obey (Wisconsin).

³³ La DEA ha calificado a California como "país" de origen de las metaanfetaminas "tanto como Colombia para la coca", por la existencia de cientos de laboratorios para su fabricación.

³⁴ *Ibid.*

B. La agenda comercial

Durante una intervención en julio de 2002, el presidente Bush le planteó al Congreso el fortalecimiento de la economía como uno de los objetivos cruciales para el país en su conjunto³⁵. Dentro de este marco se dio la llamada asociación ejecutivo-Congreso en materia comercial, que incluía el Trade Promotion Authority (TPA) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)³⁶.

El TPA autoriza al Presidente a negociar acuerdos comerciales que pueden ser aprobados o rechazados por el Congreso, pero no modificados. Este procedimiento obliga a la administración a mantener consultas permanentes para garantizar la viabilidad de los acuerdos a los que se llegue. El TPA, conocido anteriormente como "fast track", había expirado siete años atrás y no le había sido renovado al presidente Clinton por un Congreso de mayoría republicana.

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que había expirado el 30 de septiembre de 2001, tiene más de un cuarto de siglo de existencia y garantiza el acceso libre de ciertos productos de más de 120 países en desarrollo al mercado estadounidense.

Estos eran dos temas gruesos, mejor aún, estratégicos para los Estados Unidos y, por tanto, su debate no era una discusión menor. Por eso, la inclusión del tema de la extensión y ampliación de las preferencias andinas, que habían expirado en diciembre del 2001 (ahora ATPEA³⁷), en un paquete único con el TPA y el SGP hizo más compleja su aprobación, a pesar de que no había mayores cuestionamientos sobre su justificación.

El ATPEA tiene un carácter regional, con marcada significación política. Los beneficios comerciales del ATPEA se otorgan a los países andinos en razón de la lucha que adelantan desde hace décadas contra la producción de las drogas ilícitas y son expresión del principio de corresponsabilidad acogido por la comunidad internacional para hacer frente al problema mundial de las drogas. El ATPEA le

³⁵ "President Urges Congress to Support Nation's Morale", Conferencia de prensa del Presidente, James S. Brady Briefing Room, secretario de prensa, 8 de julio de 2002.

³⁶ Joelich Robert B., Declaración del representante de comercio de los Estados Unidos ante el comité de Finanzas del Senado estadounidense, 6 de febrero de 2002.

³⁷ <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?d107a:ftapea-107a001.ny>

otorga a Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia muchos de los beneficios que les brindaría el ALCA, con años de anticipación a su entrada en vigor, permitiéndoles un mejor posicionamiento en el mercado estadounidense frente a los demás países del hemisferio.

La aprobación del paquete comercial único en las comisiones y plenarias de Cámara y Senado se surtió durante el segundo semestre del 2001 y la primera mitad del 2002. Por ese efecto, la administración republicana hubo de hacer concesiones a los demócratas, en particular aceptar la nueva autorización de programas de asistencia a los trabajadores que pierdan sus empleos como consecuencia de los acuerdos comerciales, los programas de Trade Adjustment Assistance (TAA). Teniendo en cuenta que las versiones aprobadas en Cámara y Senado diferían, la versión final hubo de ser elaborada a través del mecanismo de Conferencia, integrada por cuatro demócratas (tres senadores y un representante) y cuatro republicanos (dos senadores y dos representantes), que inició sus deliberaciones el 12 de julio de 2002 y culminó antes del receso del Congreso en agosto del mismo año³⁸.

Las versiones aprobadas en el Congreso contienen normas que involucran la agenda laboral y medioambiental en las negociaciones de comercio. En cuanto al TPA, buena parte de la discusión giró en torno a las propuestas que se formularon con miras a permitir al Congreso modificar el texto de un acuerdo comercial cuando conuviera medidas menos exigentes que las normas estadounidenses sobre dumping. El nuevo ATPEA, ahora ATPEA o Ley de Programa Comercial Andino y de Erradicación de Narcóticos, fue sancionado finalmente por el presidente Bush el 6 de agosto de 2002.

Aquí es preciso señalar que los Estados Unidos, pese a su acostumbrado poder, también tienen vulnerabilidades para hacer frente al sistema de libre comercio globalizado. La agricultura es uno de sus puntos críticos. La producción de uno de cada tres acres del país está destinada a la exportación, y cerca del 25% de las ventas al por mayor son generadas por las exportaciones agrícolas. El valor de esas exportaciones es del orden de 54.000 millones de dólares (un poco menos del total

³⁸ Para efectos de la extensión y renovación del ATPEA, los conferenceros designados por la Cámara fueron los representantes republicanos Bill Ihara (California), presidente de la Comisión de Medios y Arbitrios; Phil Crane (Illinois), presidente de la subcomisión de comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios, y Charles Rangel (New York), líder de la minoría demócrata dentro de Comité de Medios y Arbitrios. Los conferenceros designados por el Senado son los senadores demócratas Max Baucus (Montana), Jay Rockefeller (West Virginia) y John Breaux (Louisiana) y los republicanos Charles Grassley (Iowa) y Orrin Hatch (Utah).

de las exportaciones del Brasil en su conjunto). Los agricultores de los Estados Unidos dependen dos veces y media más del comercio que el resto de la economía³⁹. Y estos agricultores pesan de manera importante en el ámbito de la política doméstica de los Estados Unidos.

Atendiendo a esa relevancia de la agricultura en la economía estadounidense, con base en las normas aprobadas por el Congreso, incluida la Ley de Agricultura, se establecieron subsidios a la agricultura por más de 170.000 millones de dólares para la próxima década. Los productos subsidiados por las iniciativas arriba mencionadas son principalmente trigo, maíz, algodón, soya y arroz, y los beneficiados son primordialmente los grandes productores de la agroindustria. Otros cultivadores, como los del azúcar, se benefician a través de la política de precios promovida por el gobierno y por los aranceles y cuotas establecidos para la importación.

El acero es otro de los productos en que el gobierno de los Estados Unidos advierte la existencia de vulnerabilidades. Precisamente el 5 de marzo del 2002 el presidente Bush hizo el anuncio sobre la imposición de medidas de salvaguardia para proteger la industria del acero mientras dicha industria se adapta mejor a las nuevas exigencias del mercado mundial. Las medidas implican tarifas del 30% sobre la importación de acero, para el primer año, 24% para el segundo y 18% para el tercero. Según lo expresado por el presidente Bush, la medida busca proteger el empleo de 100.000 trabajadores del acero. Se argumentó que la apertura del sector había llevado a la quiebra de 31 compañías y a la pérdida de 45.000 empleos.

La medida está, así mismo, inspirada en la política doméstica. Así lo reconoció Robert Zoellick en Brasil el pasado mes de marzo, en una intervención ante la Cámara de Comercio Brasileño-Americana. Al referirse a las medidas adoptadas por el gobierno para proteger la industria del acero, señaló que "al igual que Brasil y todos los demás, tenemos que trabajar con electorados que le temen al comercio; ayudar a la gente a ajustarse al cambio y confiar en las reglas de comercio para construir coaliciones políticas que nos permitan continuar nuestro avance hacia el mercado libre"⁴⁰.

³⁹ Zoellick Robert B., Statement of U.S. Trade Representative before the Committee on Finance of the U.S. Senate, February 6, 2002.

⁴⁰ Zoellick Robert B., representante de comercio de los Estados Unidos, *Trade and the United States: Common Cause in the 21st Century*, Cámara de Comercio de los Estados Unidos, São Paulo, Brasil, 13 de marzo de 2002.

III. La participación de la sociedad y de los lobbies

El cabildeo en favor de diversos intereses económicos y causas sociales y ambientales forma parte integral del proceso de toma de decisiones del gobierno y del Congreso de los Estados Unidos. Los lobbies se concentran en aspectos concretos de la política que se busca promover y se llevan a cabo por empresas especializadas sujetas a los controles establecidos por la legislación de ese país.

Cuando se discutía la adquisición de equipo militar particularmente helicópteros y equipos de monitoreo para el paquete de ayuda a Colombia aprobado en el año 2000, las industrias del sector, entre ellas United Technologies (Sikorsky)⁴¹, Textron (Bell)⁴² y Lockheed Martin, adelantaron intensas campañas de cabildeo.

El lobby de las empresas fabricantes de helicópteros, Sikorsky y Bell, se hizo evidente desde el momento mismo en que comenzó a elaborarse la propuesta del paquete de ayuda formulada por la administración Clinton. Representantes de dichas empresas se aproximaron luego a congresistas claves en el proceso de toma de decisiones. Uno de los promotores de la ayuda a Colombia fue precisamente el senador demócrata por Connecticut, Christopher Dodd. Connecticut es sede de United Technologies, firma de la que es filial la empresa Sikorsky, productora de los helicópteros armados Black Hawk. Adicionalmente, con la participación de Dodd a favor de la ayuda, el lobby de los derechos humanos perdió a un aliado tradicional en esta materia para oponerse a dicha ayuda.

De otra parte, la empresa Textron (Bell), con sede en Texas, tuvo también un interés particular en la ayuda a Colombia, toda vez que es la productora de los helicópteros Huey. Como es natural, la Textron contó en todo momento con el apoyo de la bancada de Texas en el Congreso.

Por su parte, la Lockheed Martin tiene un interés directo en la suerte de la lucha antidrogas, porque se trata de una empresa que entre sus áreas de negocios contempla el suministro de equipos de monitoreo a partir de tecnología satelital. Además, tiene varios proyectos en curso en América Latina, entre otros, los que implican el uso de los equipos de radar instalados en la región amazónica del Brasil y que hacen parte de la estrategia antinarcoóticos de ese país.

⁴¹ Ver www.sikorsky.com

⁴² Ver <http://www.bellhelicoptertexttron.com>

Otro exponente del cabildeo del sector privado a favor de la ayuda a Colombia en el año 2000 fue el *US-Colombia Business Partnership*, liderado por las petroleras, empresas especialmente afectadas por el conflicto interno colombiano; del mismo hacen parte Occidental, Texaco y BP.

Hay, además, un lobby natural que realiza el gobierno colombiano a través de los canales diplomáticos en Bogotá y Washington, potenciado por la diplomacia presidencial. De otra parte, el gobierno colombiano ha contratado desde hace más de una década a firmas de cabildeo para apoyar las iniciativas relacionadas con la ayuda a Colombia. Durante el último cuatrienio, por efectos del cabildeo en Washington, se contrató la firma Akin, Gump, Hauer & Feld, LLP⁴¹.

Existe también la que se puede denominar un lobby compartido entre la administración estadounidense y el gobierno colombiano para contribuir a la información y a la persuasión con el fin de ganar el apoyo de ciertos congresistas estadounidenses hacia las iniciativas de ayuda a Colombia. En este sentido, desempeñan un papel importante las visitas a Colombia por parte de congresistas estadounidenses; decenas de ellos visitaron al país durante el último cuatrienio⁴².

Además del lobby de los negocios y del propiamente gubernamental, hay un cabildeo que ha ganado creciente importancia en el caso colombiano, y es el de las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos y, últimamente, también las defensoras de causas medioambientales.

Las ONG más destacadas en el lobby de los derechos humanos son, sin duda, Amnistía Internacional USA (AI), Human Rights Watch⁴³, Washington Office on Latin America (WOLA)⁴⁴ y el Latin American Working Group⁴⁵. En el tema medioambiental, particularmente en la cruzada contra la fumigación aérea de los cultivos de coca, se empieza a pronunciar Greenpeace⁴⁶.

Además del cabildeo directo a favor de intereses económicos y causas sociales y políticas, existen en los Estados Unidos unos generadores de opinión con algún peso en los procesos de toma de decisión, incluidos aquellos en materia de política exterior: es el caso de los medios de comunicación y de los *think tanks*.

⁴¹ <http://www.akingump.com>

⁴² Ver República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memorias del Congreso Nacional 1999-2000, 2000-2001 y 2001-2002*.

⁴³ www.hrw.org

⁴⁴ www.wola.org

⁴⁵ www.lawg.org

⁴⁶ <http://www.greenpeace.org/homeocean>

Entre los medios escritos se destacan unos de presencia nacional como el *New York Times*, el *Washington Post*, *Los Angeles Times*, el *Washington Times* y el *Miami Herald*. Hay, además, otros medios que ejercen influencia en el ámbito regional, entre ellos el *Chicago Tribune*, el *Boston Globe*, el *San Francisco Chronicle*, el *Dallas Morning News* y el *Houston Chronicle*.

Los grupos, organizaciones y redes académicas, incluidos por supuesto los llamados *think tanks*, también tienen impacto en los procesos de diseño de política, aunque su influencia es menor de la que pretenden. Los *think tanks*, a la vez que reflejan vertientes de pensamiento, las nutren a través de estudios y análisis para sustentar posiciones y formular propuestas. Al igual que los demás actores, las posiciones asumidas por los *think tanks* no son estáticas; se desarrollan en el tiempo y al ritmo de los cambios en las circunstancias.

Entre los conservadores se destacan la *Heritage Foundation*⁴⁷, la *Rand Corporation*⁴⁸, el *Strategic Studies Institute*⁴⁹, el *National Center for Policy Analysis*⁵⁰ y, en menor medida, el *Center for Strategic and International Studies*⁵¹. Entre los de centro, Diálogo Interamericano⁵², Council on Foreign Relations⁵³ y el *Institute for Policy Studies (IPS)*⁵⁴. En el centro-izquierda está el *Center for International Policy (CIP)*⁵⁵ y entre los de inspiración de la izquierda más tradicional en los Estados Unidos se podría mencionar al *North American Congress on Latin America (NACLA)*⁵⁶.

El lobby, en general, y el de los negocios en particular, ha ganado tanta influencia y relevancia que la actividad de cabildeo empieza a ser materia de creciente atención por los medios de comunicación de los Estados Unidos. Una reciente publicación del *New York Times* cuestiona la presencia de familiares de congresistas en compañías de cabildeo⁵⁷.

⁴⁷ www.heritage.org

⁴⁸ www.rand.org

⁴⁹ <http://csis.csis.org>

⁵⁰ www.ncpa.org

⁵¹ www.csis.org

⁵² www.dialogo.org

⁵³ www.cfr.org

⁵⁴ <http://www.ips-dc.org>

⁵⁵ www.ciponline.org

⁵⁶ www.nacla.org

⁵⁷ "In Capitol, Last Names Link Some Leaders and Lobbyists", en *The New York Times*, 3 de agosto de 2003.

Reflexiones finales

Con frecuencia caemos en la tentación de realizar análisis más o menos subjetivos, desconociendo que el mayor desarrollo de las instituciones democráticas conduce a un incremento en el número y peso específico de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones.

No existe una mente ordenadora única de la política exterior de los Estados Unidos frente a Colombia, ni un "plan maestro" único y estable. El ejecutivo tiene la iniciativa en el diseño de la política, pero ella depende de la coyuntura de unas agencias y de unos funcionarios que pesan más que otros en el diseño de dicha política, y las decisiones de mayor alcance requieren del aval del Congreso y, en alguna medida, de la aceptación o la tolerancia de los principales forjadores de opinión.

De otra parte, como se ha señalado, los procesos de toma de decisión están fuertemente determinados por consideraciones de política doméstica. Por eso es preciso tener siempre en cuenta las tendencias de opinión frente al gobierno y los cambios en la política nacional y regional, que se reflejan en la composición del Congreso.

Al respecto, es procedente recordar que la situación política de la administración Bush no es la más holgada. El partido republicano tiene una escasa mayoría de 13 escaños sobre el partido demócrata entre los 435 miembros de la Cámara y perdió la mayoría en el Senado, controlado ahora por los demócratas por 50-49-1 a raíz del retiro de Jim Jeffords (Vermont) de la bancada republicana. El panorama político puede cambiar dramáticamente en las elecciones de noviembre, que renovarán en su totalidad la Cámara y un tercio del Senado. El gobierno busca ampliar la mayoría en la Cámara y recuperar el dominio del Senado, que implica la presidencia de las comisiones y el manejo de la agenda legislativa.

No hay que olvidar, además, que Bush fue elegido de manera dramática por el colegio electoral, pero no obtuvo la mayoría del voto popular; además, si busca la reelección en el 2004, necesita incrementar su apoyo. Requiere, así mismo, de un mayor apoyo de los trabajadores y los sindicatos, dirección en la que juegan las medidas proteccionistas, incluidas las del acero. Estos sindicatos han apoyado

tradicionalmente al partido demócrata; en el mismo sentido se orienta la inclusión de las variables laboral y ambiental en las negociaciones de comercio.

Del mismo modo, los subsidios agrícolas apuntan a mejorar el desempeño de los republicanos en las elecciones parlamentarias en estados tales como Arkansas, Georgia, South Dakota⁴⁰, Iowa⁴¹ y Minnesota, y mantener los resultados favorables en otros estados agrícolas⁴², particularmente en el sur del país⁴³.

Es cable reiterar que en general el panorama político de la administración Bush está lejos de ser despejado. A pesar de las medidas intentadas por el gobierno, la economía estadounidense continúa enfrentando dificultades crecientes. Tampoco han tenido éxito, por lo pronto, sus intentos de mantener una alta atención sobre la guerra contra el terrorismo y obtener el apoyo nacional e internacional necesario para una acción militar en Irak. Se especula ya con la posibilidad, antes impensada, de que los demócratas no sólo continuarán controlando el Senado, sino que, además, volverían a controlar la Cámara luego de ocho años de estar en minoría en esa corporación. De darse este escenario, y sin mejoras en la economía, difícilmente lograría el presidente Bush la reelección en las elecciones del 2004 y, en todo caso, habría necesariamente cambios significativos en la política exterior de los Estados Unidos frente a Colombia.

⁴⁰ Gran productor de maíz.

⁴¹ Principal productor estadounidense de maíz y soja.

⁴² Entre ellos Nebraska y Kansas, grandes productores de maíz.

⁴³ "Farm subsidies make a mockery of Bush's free trade stance", en *The Miami Herald*, domingo 5 de mayo de 2002.

RELACIONES CHINA-ESTADOS UNIDOS 2001-2002
VISIÓN CHINA DE LA SITUACIÓN
MUNDIAL ACTUAL

5

GUILLERMO PUYANA RAMOS

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

Correo electrónico: gpuyana@multi.net.co

5

CONTENIDO

Introducción	137
I. Cambio no sólo en los discursos	140
II. Deterioro y mejora parcial en las relaciones militares	141
III. Taiwán: entre la solución política y la solución militar	146
IV. Derechos Humanos y Tibet	150
Conclusión	154

Introducción

Como en todas las campañas presidenciales estadounidenses, en la última en la que resultó elegido George W. Bush la política de los Estados Unidos hacia China fue tema de debate. De tiempo atrás, los chinos son conscientes de los efectos que sobre las relaciones bilaterales tiene la política interna estadounidense. Es frecuente que el gobierno en ejercicio sea acusado de ser débil frente a China y que el candidato del partido opositor proponga modificaciones sustanciales y una actitud más fuerte hacia los chinos en temas como derechos humanos, déficit comercial, autonomía del Tíbet, relaciones con Taiwán, armas, etc.

Sin embargo, en términos generales la evolución de las relaciones chino-estadounidenses manifestaba una tendencia positiva, en parte debido a la mayor confluencia de intereses recíprocos en áreas estratégicas y a la cada vez más profunda complementariedad económica. No obstante, persistían grandes diferencias políticas que se han agudizado en los últimos dos años, sobre todo por la expansión militar estadounidense en el mundo desde 1991 con la Guerra del Golfo, que se acentuó con la intervención en los Balcanes en 1999 y adquirió un matiz global y generalizado en 2001 con las operaciones que siguieron a los atentados de 11 de septiembre de ese año en Nueva York y Washington.

Estas diferencias políticas se derivan de la concepción del mundo que tiene cada una de estas potencias y del papel que cada una considera que debe cumplir. Históricamente, China ha abogado por un mundo multipolar, percepción que se arraigó con la disolución del bloque socialista prosoviético. Estados Unidos, por su parte, ha buscado la conformación de un liderazgo mundial único en cabeza suya. En algunos momentos de la historia, estas percepciones han llevado a que se conformen alianzas o asociaciones estratégicas como las de la Segunda Guerra Mundial cuando el Ejército comunista se destacó en la derrota de Japón en el este asiático, y como la que se presentó en los años setenta y ochenta ante la necesidad de neutralizar la expansión soviética, que afectaba los intereses estratégicos tanto de China como de Estados Unidos.

Sin embargo, las visiones de fondo que cada una representa hacen que haya muchos intereses cuya conciliación es extremadamente difícil. El multipolarismo chino no es compatible con la dominación única global de Estados Unidos. De parte y parte se perciben serias amenazas que llevan a la definición de una política de contención a China por parte de los Estados Unidos, y al aceleramiento de la construcción del poder nacional integral en China para enfrentar escenarios de amenaza de intervención de los Estados Unidos en China en forma directa o a través de Japón o Taiwán. Esto llevó incluso a una sustancial modificación de la teoría militar china y de los escenarios de probable conflicto que tendría que confrontar China en el futuro¹.

Desde 1995 la desconfianza mutua ha crecido, los puntos de conflicto se han ido tensionando cada vez más y los escenarios en que este conflicto se manifiesta también se han diversificado. A partir de los atentados del 11 de septiembre, en China se consolidó la percepción de que los Estados Unidos ampliaron su intervención militar global no para resolver el problema puntual del terrorismo de Al Qaeda y el derrocamiento de los talibán, sino para quedarse en cada uno de los países que facilitaron el asentamiento y la presencia de tropas estadounidenses. Esto complica en extremo la estrategia china de construcción de un mundo multipolar que ya se venía dificultando con el decaimiento político, económico y militar de Rusia y con la recesión económica en el sudeste asiático y Japón.

Hasta finales de 1999 existía en China un debate interno sobre si el discurso público acerca de la política de contención de los Estados Unidos tenía o no un fundamento razonable en los hechos². Pero a partir de 2001, ese debate interno se ha debilitado ante la fuerza de los acontecimientos que demuestran que la dureza de Bush contra China en la campaña presidencial correspondía más a una visión de largo plazo que a una respuesta impuesta por la política interna estadounidense. Desde el lado chino, igualmente, se observa que la política interna está influyendo en la percepción sobre los Estados Unidos y en la formulación de las políticas chinas hacia la potencia mundial. En particular, es clara el surgimiento del nacionalismo

¹ WINTING, Allen, "The PLA and China's Future Perceptions", en *China Quarterly*, Londres, SOAS, junio de 1996, No. 146, p. 556.

² SAUNDERS, Philip, "China's America Watchers", en *China Quarterly*, Londres, SOAS, marzo de 2000, No. 161, p. 41.

entre la población, así como la influencia cada vez mayor que ejercen los militares y los representantes de una línea dura en materia internacional, quienes cuestionan a Jiang Zeming por lo que consideran su actitud débil ante actos de agresión de los Estados Unidos.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York llevaron a algunos a pensar que era el momento en que los Estados Unidos podrían encontrar un fundamento de acción común para una política internacional que impulsara la cooperación por encima de todo. El extremismo islámico ha sido una fuente constante de preocupación para China, cuya riesgosa vecindad con Afganistán en su provincia occidental más remota la había llevado años atrás a diseñar un foro de cooperación regional con Rusia, Kirguistán, Kazajistán, Uzbekistán y Tayikistán, conocido como Organización de Cooperación de Shanghai, en el que uno de los temas prioritarios era el control del extremismo y la lucha contra el terrorismo. Pero los hechos de los últimos nueve meses parecen confirmar que hay que mantener escepticismo frente a valoraciones como la que en algún momento hizo un analista de la Universidad China de Defensa Nacional, según la cual "el ajuste en el enfoque estratégico ha evitado que los Estados Unidos colliquen su mayor potencial militar en Asia del Este, incluso el estrecho de Taiwán, y ha controlado la imprudencia de las fuerzas separatistas taiwanesas. Esta situación, por lo tanto, da a China la oportunidad de intensificar sus esfuerzos hacia la reunificación nacional pacífica como una eventual solución al problema de Taiwán", y que más bien, dado que los Estados Unidos llegaron a Asia central y regresaron a Asia del Este para quedarse, los esfuerzos chinos para construir una base regional que sustente su política de multipolaridad desperdiciarán la "hostilidad estratégica" del Pentágono³. Los chinos, pues, consideran que los Estados Unidos están inmersos en un doble propósito: luchar contra el terrorismo y establecer un nuevo hegemonismo mundial.

Una revisión de los acontecimientos desde que George W. Bush asumió la presidencia puede ayudar a ilustrar el panorama, para después adentrarnos en el

³ JIANG, Ungfei, "Sino-US relations and world politics since 9.11.", en *Beijing Review*, 3 de enero de 2002 Vol. 45, No. 1, p. 7.

⁴ PENG, Zhongying, "Bush's visit and Sino-US ties", en *Beijing Review*, 21 de febrero de 2002, Vol. 45, No. 8, p. 11.

estudio concreto de cada uno de los focos de conflicto o de cooperación que emergen y así tener una idea del estado de las relaciones chino-estadounidenses.

I. Cambio no sólo en los discursos

Desde el momento mismo de su posesión, Bush dejó ver que la política hacia China entraría en lo que los mismos estadounidenses denominaron "revisión global". De hecho, en enero de 2001 el nuevo secretario de Estado dio un discurso sobre los lineamientos de la nueva política exterior, que en lo relativo a China tuvo de llamativo una sutileza: no se refirió a ella como "socio estratégico". En febrero siguiente, Powell afirmó que China para los Estados Unidos constituía un "rival y competidor estratégico".

A estos discursos se sumaron un par de declaraciones de Powell que generaron una fuerte reacción por parte de los chinos, al punto que el Departamento de Estado tuvo que expedir comunicados que de una u otra manera rectificaban o aclaraban la posición de Colin Powell. Hubo un evento en particular: en una audiencia ante el comité de relaciones exteriores del Senado estadounidense, al hablar de Taiwán, Powell llamó a la provincia china "República de China". La inmediata protesta de Beijing llevó a una declaración del Departamento de Estado para aclarar que se había tratado de un error verbal (*slip of tongue*).

El secretario de Estado no fue el único con problemas de dicción. En abril de 2002, Bush se refirió a Taiwán como un "país" y, ante el reclamo chino, la misma Casa Blanca dijo oficialmente que había sido un "error verbal" del presidente sin incidencia sobre la política internacional de los Estados Unidos hacia China. Pronto se verá que el problema superaba los discursos y las declaraciones ante los medios de comunicación.

II. Deterioro y mejora parcial en las relaciones militares

De tiempo atrás los chinos y los estadounidenses tienen escenarios de confrontación que con la llegada al poder de George W. Bush continuarían desempeñando su papel perturbador de las relaciones bilaterales. Uno de esos escenarios frecuentes era el del control de armas, que involucraba tanto la venta de armas de todo tipo como la transferencia de tecnología sensible para el desarrollo de armas de destrucción masiva y de sistemas de defensa a países "renegados". El problema del control de armas afectaba igualmente el asunto de Taiwán, que por tener unas particularidades especiales será tratado aparte.

Desde enero de 2001, el nuevo gobierno estadounidense tuvo varias diferencias y francas disputas en asuntos relacionados con el control de armas. A mediados de ese mes, el Pentágono acusó a China de estar traspasando tecnología nuclear a Pakistán e Irán en violación de acuerdos internacionales sobre la materia de los que era parte China. En febrero de ese mismo año, el Departamento de Estado dijo que China estaba ayudando a Irán a construir sistemas modernos de defensa antiaérea. En junio siguiente, China fue acusada por funcionarios del Pentágono de estar facilitando a Irán la tecnología para el desarrollo de armas químicas y vendiéndole ese tipo de armas. No obstante que muchas veces las acusaciones no estaban acompañadas de pruebas, lo cierto es que terminaron afectando el desarrollo de la cooperación militar bilatera.

El deterioro se acentuó cuando los Estados Unidos hicieron evidente su deseo largamente anunciado de desarrollar la tecnología de defensa nacional de misiles en teatro de operaciones (*National Missile Defense - NMD*), que tenía tres implicaciones serias en la defensa estratégica de China. Por un lado, porque el programa estaba estructurado en torno al concepto de defensa en "áreas adyacentes", que para los chinos contenía una referencia a su problema de defensa más sensible: Taiwán. Por otro lado, porque el programa incluía la cobertura de Japón, país que para muchos analistas es el que mayor riesgo potencial de una confrontación militar tiene con China en un mediano plazo. Finalmente, porque el programa rompía el

equilibrio militar mundial y lanzaba a los países que se verían afectados (Rusia y China fundamentalmente) a una nueva carrera armamentista para poder establecer un sistema de ataque que pudiera superar la barrera tecnológica del NMD. En otras palabras, los chinos consideraban que el sistema nacional de defensa de misiles de los estadounidenses los hacía menos vulnerables a un ataque chino y, por lo tanto, el factor disuasivo del poder militar chino (incluido sobre todo el nuclear) se reducía, imponiendo nuevas necesidades de modernización militar para recuperar ese poder disuasivo a un país cuyos requerimientos de desarrollo no están precisamente en la esfera militar.

Las fricciones se hicieron más notorias cuando los estadounidenses pasaron del dicho al hecho, en febrero de 2001. En ese mes, en el estado de Colorado se hicieron ejercicios a gran escala de simulación de guerra espacial. En mayo siguiente, el presidente Bush anunció formalmente que los Estados Unidos entrarían en la fase de desarrollo concreto del sistema nacional de defensa de misiles.

El agrietamiento de las relaciones militares bilaterales se intensificó en abril de 2001, cuando sucedió el más grave incidente militar entre los dos países desde la guerra de Corea (descontando el asedio de misiles que China hizo contra Taiwán en 1992, que llevó a los Estados Unidos a estacionar dos portaaviones al otro lado de la isla, y el bombardeo de la embajada china en Belgrado en 1999, pues en esos dos eventos nunca hubo confrontación militar directa). A principios de abril de 2001, un avión de reconocimiento estadounidense sobrevolaba la costa china en actos calificados por los chinos de "espionaje". Unos cazabombarderos chinos se acercaron al avión estadounidense para advertirle que se retirara y se presentó una colisión con uno de los aviones chinos. Resultado: un avión chino se vino abajo, causando la muerte del piloto. El avión estadounidense fue detenido en la isla de Hainán, junto con su tripulación.

El incidente tuvo un desarrollo tortuoso que reveló dos cosas: una inmensa presión popular interna en China por parte de la población, del estamento militar

y de algunos políticos radicales para que el gobierno asumiera una posición dura frente a Estados Unidos; por otro lado, la debilidad intrínseca de China para asumir ese papel que se le exigía internamente. El resultado de esta contradicción fue que China optó por liberar a la tripulación estadounidense con base en "consideraciones humanitarias", precedidas de una declaración estadounidense que expresaba sentir "profundo pesar" (*deeply sorry*) por el incidente y por la muerte del piloto chino. Meses más tarde, el avión estadounidense sería regresado a los Estados Unidos, pero en un avión de fabricación rusa. Esta solución final estaba muy lejos de los requerimientos iniciales del gobierno chino de que el gobierno estadounidense asumiera la responsabilidad total por el incidente, sin excusas, y presentara una disculpa satisfactoria al gobierno y al pueblo chinos (*full and satisfactory apology*).

El incidente, además, causó la suspensión de los diálogos bilaterales no sólo en lo militar, sino también en derechos humanos. La situación se agravaría porque a finales de abril Bush manifestó que su país haría todo lo que estuviera a su alcance para ayudar a Taiwán a defenderse, lo que se sumaba a la desconfianza que generaba el desarrollo del sistema nacional de defensa de misiles. Realmente, los chinos recibieron en mayo de 2001 al secretario de Estado adjunto James Kelly sólo para dialogar sobre los alcances del sistema que pensaban desarrollar los estadounidenses. Pero esta visita arrojó pocos frutos, dada la cercanía del incidente del avión espía y dado que Kelly, en una inexplicable falta de tacto político, dijo que la oposición de China al NMD obedecía a que no lo entendía.

Los chinos empezaron a aplicar una serie de mecanismos de presión adicionales a la suspensión de la cooperación militar directa. Haciendo uso de las facultades que le reconoce la Constitución de Hong Kong para dirigir las relaciones internacionales y la defensa de la isla, China negó en junio de 2001 una solicitud de los Estados Unidos para que sus buques militares pudieran atacar en el puerto de Hong Kong. A finales de ese mismo mes, China acusó a los estadounidenses de haber reiniciado los vuelos de espionaje a lo largo de la costa china. Semanas después, los chinos negaron una petición de los Estados Unidos para que sus aviones militares pudieran aterrizar en los aeropuertos de Hong Kong. La tensión no se alivió

con el anuncio de la Casa Blanca, en julio de 2001, de que el secretario de Estado Colin Powell haría una visita oficial a China, porque estaba precedido de gravísimos incidentes diplomáticos y militares en todas las áreas.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington abrieron necesariamente la cooperación militar con los chinos, que tenían sus propias preocupaciones con el terrorismo de organizaciones islámicas asentadas en Asia central y en el Turkestán oriental, responsables de graves atentados cometidos en el pasado en la provincia china de Xinjiang. Cuando estallaron las confrontaciones militares entre India y Pakistán en Cachemira a principios de 2002, los estadounidenses consultaron permanentemente a los chinos y con ellos coordinaron acciones para buscar mantener la paz y el equilibrio entre esos dos países. Esta actitud de los estadounidenses es muy significativa para los chinos, que siempre se han empeñado en tener un papel preponderante en asuntos mundiales de acuerdo con su propia percepción de potencia política con influencia global y no sólo regional, pero usualmente no han encontrado eco en los Estados Unidos. Éstos han despreciado el poder político de China y su capacidad de transacción internacional, sobre todo en conflictos lejos del área de influencia directa de China, pero en esta oportunidad no podían darse ese lujo, teniendo en cuenta la cercanía histórica de China con Pakistán y la rivalidad histórica de China con India. De manera que desde enero de 2002, Powell estableció contactos telefónicos permanentes con el canciller chino Tang Jiaxuang para dialogar sobre la situación en el subcontinente indio.

De todas formas, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 los Estados Unidos parecen menos inclinados a la confrontación con China en la esfera militar. Los estadounidenses necesitan no sólo que China coopere en el problema de Asia central y el subcontinente indio, sino que asuma una posición constructiva en muchas áreas en las que puede jugar un papel político importante como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Desde septiembre de 2001, y en particular desde enero de 2002, se han diversificado enormemente los requerimientos de defensa y seguridad internacional de los Estados Unidos — Asia central, India y Pakistán, Palestina e Israel, Filipinas y las operaciones de la

organización Abu Sayaff, Iraq, Irán y Corea del Norte, los países del "eje del mal", de manera que no parecería lógico buscar puntos adicionales de confrontación con China.

Esto pudo explicar un relajamiento de la tensión en el primer semestre de 2002, cuando se reiniciaron los contactos directos entre delegaciones militares. Y también explicaría que el Pentágono haya pasado de las acusaciones a los simples reportes y a darse por satisfecho con las explicaciones de los chinos. Así sucedió en junio de 2002, cuando en las operaciones contra reductos de Al Qaeda se encontraron misiles tierra-aire de fabricación china. El gobierno chino negó que hubiera vendido ese tipo de armas al régimen talibán o a la organización Al Qaeda.

Para junio de 2002, la posición de estamento militar estadounidense era diametralmente opuesta a la de año y medio antes. Lo último que sucedió fue que el Pentágono presentó una queja por lo que consideraba un tratamiento inequitativo de las delegaciones militares estadounidenses que visitaban China. Según el Pentágono, mientras a las delegaciones chinas en Estados Unidos se les mostraban "ítems sustanciales", a las delegaciones estadounidenses en China solo las llevaban a los museos militares.

Si bien en las relaciones militares bilaterales directas los Estados Unidos ya no buscaban la confrontación sino un diálogo más estrecho, algo muy distinto sucedía en un área en la que el tema militar también está presente: el asunto de Taiwán, que para los chinos es como un puñal entre las costillas. Ahí estamos presenciando un juego extremadamente peligroso que puede provocar una situación incendiaria, porque los Estados Unidos se están comportando como un pirómano en una estación de gasolina.

III. Taiwán: entre la solución política y la solución militar

Los chinos siempre han dicho que el problema bilateral más importante que tienen con los Estados Unidos es el asunto de Taiwán. Esto es explicable porque al momento de establecer los fundamentos de las relaciones con los estadounidenses, durante la visita de Nixon en 1972, los chinos aceptaron que Estados Unidos se reservara el derecho de mantener con la isla relaciones militares tendientes a garantizar su defensa y evitar una solución militar por parte de China. Sin embargo, los comunicados conjuntos fueron tan ambiguos que cada parte puede darles una interpretación razonable y diametralmente opuesta. El problema es que la posición estadounidense sobre la venta de armas a Taiwán y su actitud frente a la isla y su liderazgo están dificultando las soluciones políticas y favoreciendo la opción militar.

No hay que perder de vista que Taiwán no sólo es el problema bilateral más serio que tiene China con los Estados Unidos. Desde muchos puntos de vista, es uno de los problemas políticos más sensibles que hay dentro de China y está en la raíz misma de la legitimidad del régimen, pues las guerras libradas a mediados del siglo XX bajo el liderazgo del Partido Comunista buscaban tanto la liberación como la reunificación, y Taiwán es el único tema no resuelto de esa revolución. Si bien los chinos plantearon desde principios de los años ochenta del siglo pasado la política de "reunificación pacífica" bajo el modelo probado con éxito en Hong Kong de "un país, dos sistemas", nunca han renunciado a la opción de resolver militarmente el problema de la separación de Taiwan. De hecho, China ha señalado una serie de eventos en los que intervendría militarmente en la isla: declaración de independencia, intervención foránea, graves disturbios internos que las autoridades locales no puedan controlar y una grave calamidad natural que no se pueda resolver con los recursos de la isla. Esta caridad es la que ha hecho que las autoridades taiwanesas nunca hayan dado el paso hacia la declaración de independencia, ni siquiera ahora que la isla está gobernada por un partido que se proclamaba independentista.

Además, los chinos no sólo han proclamado los eventos de la intervención militar sino que se están materialmente preparando para ello. De tiempo atrás, el gasto militar ha tenido un componente importante en áreas que indudablemente serían descolantes para el éxito de una operación militar sobre la isla: desarrollo de capacidad de navegación en aguas profundas (*blue water navy*), incremento de la capacidad de alistamiento y alerta (*readiness*) de tropas de elite, perfeccionamiento de sistemas de transporte y ataque anfibio, desarrollo autónomo de aviones de combate, transporte y abastecimiento, adquisición de sistemas de ataque submarino con base en sistemas silenciosos y rápidos (China adquirió a Rusia varios submarinos ultrasilenciosos nucleares clase Kilo) y desplazamiento de misiles de mediano alcance sobre las costas frente al estrecho de Taiwán.

En la actualidad, se considera que China tendría muchas dificultades para invadir Taiwan y sostenerse como fuerza permanente, sobre todo si se da una intervención estadounidense. Pero sí está en una clara capacidad de sostener un asedio misilístico, naval y aéreo de larga duración. Los chinos por eso reaccionan con extremado enojo cuando los estadounidenses consideran la venta de armas que podrían incrementar la capacidad de defensa de Taiwán ante ese tipo de asedios navales y aéreos, porque estiman que lanzan a China a un nivel superior de desarrollo tecnológico militar para mantener un grado óptimo de capacidad para intervenir en la isla en cualquiera de los eventos que se señalaron y, así mismo, debilitar una opción independentista en la isla. Obviamente, el pensamiento del lado taiwanés es el de la necesidad de mantener una potencia disuasiva suficiente frente al poder militar chino.

Los Estados Unidos juegan un papel importante en este problema, porque tanto del lado político como del estrictamente militar su actitud ha agravado la situación de seguridad en el estrecho de Taiwán. Una revisión de los últimos 18 meses evidencia un deterioro en este aspecto de las relaciones bilaterales chino-estadounidenses, en comparación con un estado no necesariamente ideal ni óptimo, pero sí bastante bueno, en que habían quedado con el gobierno de Bill Clinton. Los problemas con Bush y sus funcionarios empezaron con los *slips of tongue*

de Colin Powell en enero de 2001, pero pronto trascenderían lo meramente lingüístico y sus protagonistas no serían solo funcionarios del gobierno sino también miembros del Congreso estadounidense entre los que Taiwán tiene aliados muy fuertes. En lo que va del gobierno de Bush, se ha notado que los Estados Unidos no solo quieren el fortalecimiento de Taiwán, sino también elevar el nivel de sus relaciones con las autoridades de la isla, en dirección inversa al deterioro de las relaciones políticas con el continente. Esto puede estimular las fuerzas separatistas y desatar uno de los puntos de la confrontación militar de gran escala en el estrecho de Taiwán.

En febrero de 2001 empezaron las conversaciones entre los Estados Unidos y Taiwán para la compra de un paquete de armamento de alta tecnología y, en particular, de misiles Patriot PAC-3 con capacidad de intercepción misilística y helicópteros antisubmarinos, precisamente la tecnología que apuntaba a neutralizar la capacidad de intercepción marina y aérea de China.

En marzo de 2001, el presidente taiwanés Chen Shuibian pidió autorización a los Estados Unidos para hacer una parada de tránsito en un viaje que tenía para visitar los únicos países centroamericanos que aún tienen relaciones diplomáticas con Taiwán. Esta autorización, finalmente, se concedió y causó un grave deterioro de las relaciones chino-estadounidenses, pues los chinos consideraron que Chen simplemente se excusaba con una parada de tránsito para sostener conversaciones con políticos y personalidades y que los Estados Unidos promovían esto a pesar de reconocer que sólo había una China y que Taiwán era parte de la República Popular de China.

En el mismo mes de marzo de 2001, el Congreso estadounidense pidió a la Casa Blanca que aprobara el paquete de armas de alta tecnología a Taiwán. El mes siguiente, en abril, Bush declaró en una entrevista que los Estados Unidos harían "todo lo que esté a su alcance" para "ayudar a Taiwán a defenderse". Posteriormente, a finales de ese mes, le otorgó visa de turista a Lee Tenghui, ex presidente de Taiwán, a quien China considera uno de los políticos isleños que más inclinación tiene hacia la independencia.

En 2002 se iniciaron las conversaciones para otra venta de armas a Taiwán. Fueron precedidas de la revelación en medios estadounidenses de que China había emplazado misiles CSS-7 frente a Taiwán, que hacían recomendable que los Estados Unidos vendieran a la isla buques destructores antimisiles Aegis que, además, tienen capacidad de intercepción submarina. Estas versiones se confirmarían en julio siguiente, cuando China probó nuevos misiles aire-aire, a lo cual el Pentágono reaccionó informando que estaba considerando la venta de nuevas armas a Taiwán, incluidos los destructores antimisilísticos Aegis. De hecho, una delegación militar estadounidense se desplazó a la isla para las conversaciones.

Por su parte, el Congreso estadounidense realizó su relación con Taiwán mediante el establecimiento en la Cámara de Representantes de una oficina especial para Taiwan en abril de 2002 y la aprobación de una petición a la Casa Blanca para que apoye a la isla en su esfuerzo por ingresar como Estado a la Organización Mundial de la Salud, lo que contravendría las bases de las relaciones bilaterales con China, ya que los Estados Unidos se han comprometido a no apoyar el ingreso de Taiwán a organizaciones internacionales cuyos miembros sean estados soberanos.

Sin embargo, entre Estados Unidos y China ha habido visitas de alto nivel en las que se ha buscado elevar el estatus de la relación y aliviar las tensiones. Por ejemplo, en marzo de 2001 el vice primer ministro Qian Qichen viajó a los Estados Unidos y se entrevistó con Bush. La Casa Blanca informó que el presidente Bush viajaría a Beijing en octubre siguiente luego de asistir a la cumbre de la APEC en Shanghai, con lo que sería el primer mandatario estadounidense en ir de visita de Estado a China en su primer año de mandato⁵. Sin embargo, cualquier resultado positivo que se hubiera conseguido con estos dos eventos quedó desvirtuado por el incidente del avión espía pocos días después. En julio siguiente, el secretario de Estado Colin Powell realizó una visita oficial a Beijing. Luego de la cumbre de la APEC en octubre en Shanghai y como resultado de las mejores relaciones que siguieron a septiembre de 2001, China reanudó con los Estados Unidos el diálogo sobre

⁵ La visita finalmente no se realizó porque Bush si bien asistió a la cumbre de la APEC en Shanghai en octubre, tuvo que regresar a Washington ya que escasamente una semana antes se habían iniciado las acciones militares contra Afganistán en el marco de la operación Enduring Freedom. Bush haría su visita oficial a China en febrero de 2002.

derechos humanos. Bush visitó China en febrero de 2002, y en junio de este año el vicepresidente chino Hu Jintao hizo una visita de reciprocidad a Washington.

De manera que, como vemos, en el tema de Taiwán la situación ha presentado los característicos síntomas de deterioro. En general, se percibe que los Estados Unidos han elevado el estatus de la isla en su política exterior, con el correspondiente desmejoramiento de las relaciones con el continente. Quienes consideraban que la intensificación de la cooperación política entre los Estados Unidos y China después de los atentados del 11 de septiembre podía allanar un camino más claro hacia las posibilidades de reunificación pacífica como resultado de una actitud más constructiva de los Estados Unidos, por el momento no pueden sostener sus deseos con hechos.

Miremos, finalmente, cómo se han desenvuelto otras áreas de confrontación, en especial el Tíbet y los derechos humanos.

IV. Derechos humanos y el Tíbet

En lo que va corrido del gobierno de Bush, ningún acontecimiento particular establece una diferencia con respecto a la presidencia de Bill Clinton, durante la cual las acciones diplomáticas y políticas a todo nivel contravirtieron a China por la situación de derechos humanos y causaron permanentemente problemas. Las controversias se presentaban por lo general en el seno de la comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas, donde China siempre ha logrado, básicamente con el apoyo de países en desarrollo, derrotar las mociones presentadas consistentemente por los Estados Unidos para que el caso chino sea sometido a estudio. Una de estas mociones fue presentada en febrero de 2001, y en marzo el Departamento de Estado divulgó su estudio mundial sobre derechos humanos, con fuertes censuras contra China. La acusan de cometer violaciones a toda la gama de derechos civiles, particularmente a la libertad religiosa y a la libertad de expresión,

asociación y reunión, por los procedimientos judiciales sumarios, detenciones sin orden judicial, arrestos administrativos prolongados, uso extensivo de la pena de muerte y violación de la autonomía de las minorías nacionales, particularmente en el Tibet.

China respondió como usualmente lo hace, exaltando sus éxitos en derechos sociales y culturales, la eliminación de la pobreza, el enriquecimiento de la población, y señalando al gobierno de Bush por usar un doble estándar al acusar a China de violaciones graves que también ocurrieron en los Estados Unidos, como la discriminación racial, la violencia urbana y la aplicación extensiva de la pena de muerte. Por lo general, este estudio es publicado unas semanas antes de la votación en la comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas, pero desde 1992 China ha obtenido el rechazo de la moción estadounidense, como sucedió en abril de 2001, por décima vez consecutiva.

El tema de los derechos humanos trascendió al campo deportivo. La Cámara de Representantes de los Estados Unidos pidió a la Casa Blanca que se opusiera, en el seno del Comité Olímpico Internacional, a la candidatura de Beijing para ser sede de los Juegos Olímpicos de 2008. En este propósito ya había tenido éxito ocho años antes, cuando Beijing fue derrotada por Sidney para albergar los Juegos Olímpicos de 2000. Esto significó un fuerte golpe diplomático para los chinos, pero internamente empezó a deteriorar la imagen del *beautiful imperialism* dentro de la sociedad china, que comprendió el fundamento del discurso chino según el cual los Estados Unidos están interesados en contener y neutralizar el poderío nacional chino y su mayor presencia mundial, no por diferencias ideológicas sino porque no quieren un competidor mundial. Finalmente, en julio de 2001, en la votación en Moscú, China se anotó otro éxito diplomático al obtener la sede de los olímpicos de 2008, contra la oposición de los Estados Unidos que en esta oportunidad no lograron armar un solo bloque con otros países europeos.

En mayo, el decimocuarto Dalai Lama fue recibido por el presidente Bush y el secretario de Estado Powell. Este hecho nuevamente agrió las relaciones con Beijing, que poca o ninguna capacidad de manobra ha tenido frente a las actividades políticas internacionales del Dalai Lama, cuyo prestigio en Occidente acalla por completo la propaganda china. Sin embargo, los chinos han podido demostrar que el desarrollo económico tibetano ha ido restando cada vez más fuerza al programa político del Dalai Lama, y las actividades de los sectores independentistas tibetanos son cada vez más reducidas y acogidas por la población tibetana.

Hacia octubre de 2001, las relaciones chino-estadounidenses en el campo de los derechos humanos mejoraron ostensiblemente cuando China reanunció el diálogo bilateral en la materia. En una retrospectiva de mediano plazo, algo así como los últimos 14 años, cuando empezaron a suceder las primeras manifestaciones estudiantiles en diciembre de 1988, que desembocaron en junio siguiente en la tragedia de Tiananmen que sumió a China en su más grande y grave período de aislamiento y desprestigio internacional de la era de Deng Xiaoping, lo que se observa es que China logró no solo romper el aislamiento, sino mejorar sustancialmente la situación de los derechos humanos internamente, dejando a los países occidentales, sobre todo a los Estados Unidos, sin materia para exponer sus críticas.

Esto fue particularmente notorio a partir de 1998 cuando Bill Clinton visitó China. Mientras todo el mundo esperaba que Clinton, como representante del "mundo libre", fuera a China a cantarle a tabla a un gobierno comunista medroso de la reacción popular, se encontró con una situación inesperada. Los chinos abrieron todos los canales deseables de comunicación con la población, emitiendo en directo y sin censuras el primer discurso de Clinton. Luego hubo una sesión de preguntas abiertas en la Universidad de Beijing (uno de los epicentros de las demostraciones estudiantiles en 1989). Posteriormente visitó una pequeña localidad en el norte chino donde se estaba experimentando con un proceso de democracia local que hoy se ha extendido por toda China. Clinton también pudo asistir a una ceremonia religiosa en la iglesia protestante de Changwenmen en Beijing y su visita culminó con una entrevista radial con preguntas abiertas al público en Shanghai.

En ese momento, el gobierno chino dio una prueba de apertura inusitada y salió notoriamente airoso de la misma, pues se expuso en todos aquellos temas en los que los Estados Unidos lo censuraban, como la libertad religiosa y el derecho a la libre expresión de sus ciudadanos.

De 1998 para acá la situación varió mucho a favor de la consolidación interna del régimen comunista. Superó con éxito la crisis asiática y logró mantener un crecimiento económico de entre el 7,5% y el 10% anual. Los Estados Unidos cometieron serios desaciertos, como el bombardeo de la embajada china en Belgrado, el bloqueo a la pretensión china de ser sede de los olímpicos y el incidente del avión espía, a lo que se sumaba el acercamiento a los taiwaneses y el fortalecimiento del aparato militar de la isla.

No hay que dejar de lado que, además, China, tal vez por el éxito de su economía, no ha tenido una contraparte disidente internacional realmente activa como la tuvieron los soviéticos. De hecho, uno de los disidentes más famosos, el periodista Liu Xiaobo, escribió en 1991 un duro artículo contra los disidentes chinos en el exterior entre los que se incluía él mismo, señalando su poca capacidad organizativa y escasa claridad política, dos puntos en los que el Partido Comunista de China los aventajaba con contundencia*, por su propia experiencia histórica desde 1921.

Así, en la medida en que la situación interna de China la lleva hacia una sociedad más varada y abierta, dentro de un régimen unipartidista y autoritario que, sin embargo, conduce al país por la senda de la prosperidad, los Estados Unidos se han ido quedando sin tema en materia de derechos humanos para cuestionar a los chinos. El resultado es que en los últimos dos años los Estados Unidos han escogido objetivos muy poco prestigiosos para impulsar la crítica en esta materia. El caso más claro es el de la secta Falun Gong, que fue proscrita en China por razones de seguridad y salubridad. Esta decisión fue duramente cuestionada por

* LU, Xiaobu, "La insignificancia de Nueva York: meditaciones de un conocedor", en *Problemas internacionales*, US Information Agency, Washington, 1991, enero-abril, p. 113.

los estadounidenses. Pero la secta Falun Gong no es sino una mezcla absurda de misticismo, magia barata y superchería que anidó entre sectores incultos de la sociedad china, llevando al sacrificio de sus practicantes para realizar una salvación a través del líder de la secta, un oscuro burócrata llamado Li Hongzhi que falsificó su registro de nacimiento para ponerle una fecha que coincidiera con la de Buda y quien vive actualmente en los Estados Unidos como asilado político. En este sentido, los Estados Unidos no tienen argumentos convincentes, si se tiene en cuenta que en el pasado, por las mismas razones que los chinos, su persecución de la secta de Jim Jones y del New Branch Davidian culminó, como es sabido, con la inmolación de 900 seguidores de Jones en Guyana y de 87 davidianos en Waco, Texas, en 1993.

Conclusión

Los acontecimientos de estos dos últimos años en la redefinición de la política de los Estados Unidos hacia China parecen confirmar las interpretaciones según las cuales los factores de confrontación y fricción se incrementan en detrimento de la tendencia de gobiernos anteriores hacia la consolidación de la cooperación con los chinos.

A partir del 11 de septiembre de 2001 y, sobre todo, con la puesta en marcha de la operación *Enduring Freedom* contra la red Al Qaeda y el régimen talibán en Afganistán, los Estados Unidos recuperaron presencia militar efectiva en muchos países y regiones de donde habían salido tiempo atrás, como Filipinas, y la obtuvieron en muchos países y regiones donde no la tenían, como Pakistán, los nuevos países de Asia central y Georgia. Esto agrava la situación de seguridad global de China, pues tiene en su vecindad interior a un país que considera tener una estrategia de largo plazo para constituirse en un poder hegemónico mundial, sin mayores factores de contrapeso.

Para los chinos, la experiencia histórica señala que los Estados Unidos usan campañas militares de objetivo concreto para consolidar objetivos más ambiciosos de largo plazo, y nunca han retirado sus fuerzas militares después del objetivo inicialmente planteado. Aún permanecen en Corea, desde su intervención en ese país en 1951, y de Indochina, donde intervinieron en 1954, solo se retiraron luego de su derrota en Viet Nam. La operación Desert Storm se diseñó y ejecutó para recuperar la soberanía de Kuwait usurpada por Iraq. Para ello, los Estados Unidos, liderando una fuerza multinacional de las Naciones Unidas, sentaron cuantiosas tropas en Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita, de donde no se han retirado, y así aseguraron el control de toda la zona entre el mar Rojo y el Golfo Pérsico. Teniendo en cuenta que la OTAN involucra a Turquía y los intereses estadounidenses en Israel, dicho control se ejerce sobre todo el Cercano y Medio Oriente. Entre 1992 y 1995, los Estados Unidos lideraron las acciones de la OTAN en Croacia, Eslovenia y Bosnia y Herzegovina en la guerra civil yugoslava. Estas operaciones culminaron con una presencia militar estadounidense que hoy subsiste con cerca de 3.000 soldados. En 1999 intervinieron en la guerra de los Balcanes, nuevamente bajo las insignias de la OTAN, pero aportaron el 70% de la fuerza aérea, el 80% de la fuerza naval y el 100% de la fuerza terrestre que intervino en la zona donde actualmente permanecen cerca de 5.000 soldados como fuerza de mantenimiento de la paz. Con la operación *Enduring Freedom*, los Estados Unidos aseguraron presencia efectiva en Pakistán y Afganistán y regresaron a Filipinas.

A esto hay que sumarle la extensión de la OTAN hacia el Este y el hecho de que Japón ha sido incluido entre los aliados estratégicos de los Estados Unidos. China ha visto reducido su espacio de maniobra para la configuración de un mundo multipolar y su percepción de seguridad nacional actual es crítica. Con un poder hegemónico en el mundo, que percibe a China como rival estratégico y que asume una actitud hostil frente a la regulación de la carrera armamentista, China se está quedando sin opciones diferentes a incrementar sustancialmente su gasto en armamento y entrenamiento de tropas, para aumentar su nivel tecnológico y

asegurar así la fuerza persuasiva de su poder militar. China necesita un par de décadas más de paz y estabilidad mundial para poder garantizar que su poderío sea en realidad integral, es decir político, militar y económico.

En este propósito, la política china de no hacer alianzas con ningún otro país del mundo dificulta la tarea, ya que no tiene aún ese poderío integral que le permitiría ser un contrapeso internacional de los Estados Unidos. Rusia, que hoy comparte inmensas afinidades estratégicas con los chinos, está inmersa en sus propios problemas y también pasará un par de décadas antes de que reconstruya su aparato industrial y agrícola y pueda obtener los fondos suficientes para restablecer la confianza de la población y destinar una parte importante al gasto militar que imponen las nuevas condiciones de alta tecnología de la guerra moderna.

Si a todo lo anterior le sumamos la probabilidad de que, como se ha comentado recientemente, la recesión estadounidense encuentre su tabla de salvación en la industria militar y el gasto en seguridad de toda índole, la evolución de los últimos 18 meses de las relaciones chino-estadounidenses podría indicar que los discursos de campaña pasarán cada vez más a ser actos de gobierno y que las tensiones podrán incrementarse.

No hay que olvidar las lecciones de la historia, pues en ellas encontramos que muchas veces los chinos han pospuesto sus necesidades de desarrollo económico por defender su soberanía y su independencia, inclusive a costos gigantescos.

FUENTES INSTITUCIONALES DE LA DIPLOMACIA RUSA

6

YURI GORBANEFF

Docente e investigador,
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: yurigor@externado.edu.co

6

CONTENIDO

Introducción	159
I. "Gosudarstvennost" y la diplomacia	159
II. Fuentes económicas de la conducta	162
III. Fuentes políticas	164
Conclusión	166
Bibliografía	166

"Está feliz el que ha visitado este mundo
En sus momentos cruciales
Lo han invitado los dioses
A sus fiestas y a sus consejos
Ha bebido de las copas de ellos
La inmortalidad"
Fedor Tiutcheff (1803 - 73)

Introducción

Cuando uno observa a Rusia, tiene la sensación de ser testigo de cambios trascendentales. Una de las dimensiones de estos cambios es el lugar que este país ocupa en el mundo. ¿Cuál es la dirección, cuáles las fuentes y el alcance de estas transformaciones? La teoría sugiere que detrás de los cambios políticos están los intereses, en particular, los económicos. Los intereses de los agentes se manifiestan en ciertas formas, que se explican por el diseño de las instituciones formales e informales de la sociedad. Mi hipótesis es que detrás de los cambios diplomáticos en Moscú se encuentran un particular balance de poder y la nascente institución de la democracia. Del éxito de esta institución va a depender el sitio de Rusia en el mundo.

I. "Gosudarstvennost" y la diplomacia

Tradicionalmente, la dimensión decisiva para caracterizar la política exterior rusa la constituyen sus relaciones con Occidente. Aquí se han registrado grandes cambios. Occidente ya no intenta imitar al Dios y crear una nueva Rusia a su imagen y semejanza, ni utiliza el FMI como una palanca de cambios. Rusia también es

diferente. Desde su llegada al poder, Vladimir Putin gira de manera más explícita hacia Occidente. Rusia abandona algunas de sus políticas, asociadas con su pasado imperial de una superpotencia rival de los Estados Unidos. En vez de oponerse a la admisión de las ex repúblicas soviéticas del Báltico en la OTAN, Rusia está construyendo nuevas relaciones con este bloque, las cuales se reflejan en la creación de un consejo Rusia-OTAN en el 2002. En vez de considerar el Asia central y Transcaucasia como su patio trasero, Rusia admite la presencia militar americana en Asia central y en Georgia. Esta presencia militar estadounidense, vista sin los anteojos de la Guerra Fría y sin prejuicios, es un factor estabilizador para la región y ayuda a Rusia a lograr sus objetivos de seguridad.

Putin aceptó que Washington planea construir el sistema de defensa antimisil y no trató de minar este programa. A cambio de ello recibió el tratado sobre la reducción de la capacidad nuclear de ambos países, firmado por él y por Bush en junio de 2002. El tratado es importante para Putin porque, al firmarlo, los Estados Unidos reconocen a Rusia el estatus de superpotencia. Esto es el bálsamo para la autoestima. Y algo más terrenal: el tratado permite a Rusia disminuir sus fuerzas nucleares y ahorrar los recursos, que la nación ya no puede permitirse el lujo de gastar en costosos objetos de prestigio.

CABEZAS NUCLEARES DE LOS ESTADOS UNIDOS Y RUSIA

	ESTADOS UNIDOS		RUSIA	
	2002	2012	2002	2012
Misiles intercontinentales ICBM	1700	500	3364	230
Misiles en los submarinos SLBM	2784	1440	1868	616
Bombarderos	1660	260	582	240
Total	6144	2200	5814	1086

Fuente: The Economist, 18 de mayo de 2002

Rusia ha empezado el intercambio de información de inteligencia sobre temas de terrorismo con los Estados Unidos, sin perjuicio para los juegos de espionaje mutuo que, por ahora, continúan. Rusia ha sacudido la inercia y el autoaislamiento de la Unión Soviética. La Rusia de Putin es dinámica y exitosa en los organismos internacionales. Miembro respetable y activo de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, Consejo de Europa, coopera con el mantenimiento de la paz en Bosnia y toma parte activa en las negociaciones del Medio Oriente.

El cambio más importante ocurre en la opinión pública rusa. Los rusos se han "aterizado" en cuanto a su autoimagen. Ellos saben que son superpotencia, pero en el sentido de su extensión geográfica y la magnitud de sus recursos naturales. También lo son todavía en un sentido limitado del poder nuclear. Pero nada más. En otras dimensiones, Rusia es un país mediano. Tiene que portarse sin pretensiones y mantener buenas relaciones con sus vecinos para tener la inversión, el know-how.

Sin embargo, la diplomacia rusa es contradictoria y a veces parece que el pasado proyecta una sombra sobre el presente. Moscú mantiene unas relaciones especiales con Belarús, su vecino occidental y su hermano eslavo más cercano, con el cual adelanta un proceso de integración, y se abstiene de criticar al autocrático presidente Lukashenko. Rusia no tiene prisa de normalizar la situación en Moldavia, ex república soviética, y apoya a un Estado separatista de mayoría étnica rusa en el territorio moldavo de Trans-Dniéster. Esta actitud se puede racionalizar como la defensa de los derechos de las minorías étnicas rusas en el "extranjero cercano". Si Putin no lo hace, su reputación como patriota va a sufrir. En el Cáucaso, Moscú trata de mantener los regímenes amigos en Abjasia y Ossetia del Norte. Es un ajedrez geopolítico cuyo propósito es mantener a Georgia dentro de unos parámetros aceptables para Moscú. Rusia juega un papel activo en la resolución del problema de Nagorno-Karabaj apoyando a Armenia. Esta estrategia permite ejercer la presión sobre Azerbaiyán en los temas del petróleo del Caspio. Rusia está lejos de los estándares internacionales en su forma de conducir las hostilidades en Chechenia.

El 11 de septiembre cambiaron las cosas. Rusia ha demostrado las relaciones entre los chechenos rebeldes y Al Qaeda. La crítica occidental de la guerra rusa en Chechenia ha bajado. Pero en marzo de 2002 el Departamento de Estado volvió

a criticar a Rusia en su informe de los derechos humanos en el mundo. Radio Libertad inició las transmisiones en idioma checheno. Todo esto echa leña al fuego. Es una situación difícil para Putin.

Chechenia no se combina con la imagen de una Rusia democrática, lista para entrar en los clubes de las naciones civilizadas. La lista de las situaciones, cuando Rusia juega la carta nacionalista, se puede ampliar a Irán y a Iraq. Surge la pregunta. Cuando Putin pretende hacer un giro y acepta la presencia militar estadounidense en Asia central y Georgia, está reconociendo lo inevitable. ¿Es entonces el giro prooccidental una política obligada y coyuntural? ¿Qué va a pasar cuando Rusia se haga fuerte y capaz de oponerse a Occidente?

II. Fuentes económicas de la conducta

La teoría sugiere que busquemos las raíces de los acontecimientos en la actividad económica. Moscú puede mostrar algunas cosas en este campo. El crecimiento económico, sin ser impresionante, es estable. Desde 2000, el PIB crece en promedio un 5%. Y esto ocurre cuando la población no crece, e incluso decrece, y cuando las principales economías del mundo están luchando con la recesión. La economía planificada se ha quedado atrás. Internamente, el sector privado se ha vuelto un componente importante y dinámico de la vida. Rusia es una economía de mercado que se prepara para ingresar en la OMC. Aunque las conexiones políticas todavía valen mucho para los negocios en Rusia, su importancia es menor que en la época de Yeltsin.

Se ha acabado la desconfianza respecto al rublo, la iliquidez, el *barter*, el desequilibrio macroeconómico. En 1989, el déficit del presupuesto alcanzó el 8,6%. En 2001 Rusia tuvo su primer presupuesto superavitario (Mau, 2001: 39). Rusia ya no mendiga créditos a la banca multilateral y paga sus obligaciones a tiempo. La desconfianza de los inversionistas, generada por la crisis de 1998, se ha olvidado, y los papeles rusos otra vez son bienvenidos en los mercados financieros. Hay cambios positivos en los flujos de capitales. En 2002, por primera vez en los diez años de la

reforma entró a Rusia más capital del que salió. Es cada vez mayor el número de compañías extranjeras que invierten para fabricar en Rusia, incluso para exportación al mercado mundial.

En el orden del día está la integración de Rusia en el sistema económico global. En los diez años de la reforma ha ocurrido un notable retroceso. La cuota rusa en el comercio mundial se ha hecho lamentable y de ninguna manera esté de acuerdo con el papel que históricamente ha ocupado Rusia, ni con los niveles de la educación de su gente. Los rubros más fuertes de exportación son el petróleo, las armas y el vodka. Los sectores industriales que exportan otros productos (acero, químicos) basan su ventaja competitiva en los bajos precios de la energía. Si bien Moscú paga sus obligaciones sin problemas, el país todavía está fuertemente endeudado y debe 143.000 millones de dólares.

Para acelerar el proceso de internacionalización, ayudaría mucho el ingreso de Rusia en la OMC. El primer paso ya se ha dado. En 2002, la Unión Europea primero, y después los Estados Unidos, reconocieron a Rusia como una economía de mercado. El ingreso en la OMC convertiría a Rusia en un lugar más previsible para hacer negocios y crearía una base para la inversión. En Rusia, todos quieren entrar en la OMC, pero no todos los sectores industriales quieren bajar rápidamente las barreras que los protegen contra la competencia: por ejemplo, los bancos, las compañías de seguros, los fabricantes de carros y los agricultores. La industria no quiere abandonar los subsidios ocultos en forma de energía barata.

El desarrollo económico que ha empezado después de una larga recesión constituye un pilar de la plataforma sobre la cual se construye el nuevo papel de Rusia en el mundo. Esto es un factor estabilizador, pero hay una dimensión difícil: la propiedad. El sistema actual de propiedad se ha configurado como consecuencia de la cuestionada, por no decir sucia, privatización de la época Gorbachov-Yeltsin, cuando los activos estatales quedaron en manos de la nomenclatura comunista (Mau, 2001: 40-44). El resultado es la poca legitimidad de la institución de la propiedad. Cuando la sociedad no cree en la legitimidad de los derechos de propiedad de los 'oligarcas', ellos tampoco van a creer. Y si no creen, no van a invertir. Esta situación explica la huida del capital de Rusia, la subinversión y la destrucción del aparato productivo.

III. Fuentes políticas

La economía y las instituciones políticas no tienen una relación lineal ni van en una sola dirección, sino que se determinan mutuamente. Según North (1998), las necesidades del crecimiento económico obligan a la sociedad a abandonar las instituciones anticuadas. Las instituciones más adecuadas quitan barreras al crecimiento. Estas instituciones adecuadas están en proceso de creación. Rusia, según Daniels (2000), es una dictadura democrática. Nunca antes, por lo menos desde la muerte de Brezhnev en 1982, Rusia había tenido un régimen tan abierto y tantas perspectivas de estabilidad política como con Putin. Pero no hay que olvidar que Putin prácticamente fue nombrado por Yeltsin. Yeltsin, de quien mi generación esperaba el Estado de derecho y la democracia, devolvió las costumbres políticas rusas al siglo XVII, a la época confusa de otro Boris, Boris Godunov. Putin fue nombrado por la familia, como la prensa rusa llama a la combinación de los familiares de Yeltsin y los 'oligarcas' de nomenclatura que lo rodearon. La tarea de Putin ha sido formulada como la protección de la familia y de su riqueza mal habida.

Putin, oficial de la KGB, apareció en la política en 1990, cuando su profesor de derecho Anatoly Sobchak fue elegido alcalde de Leningrado. Sobchak nombró a Putin asistente de asuntos internacionales y luego vicealcalde. Ambos hicieron amistad con el economista Anatoly Chubais, también oriundo de Leningrado, el colaborador más cercano de Yeltsin en temas de privatización, miembro de la familia, ahora gerente del Sistema Unificado Energético de Rusia. Después de la derrota de Sobchak en las elecciones para alcalde en 1996, Putin se dirigió a Moscú, donde Chubais le ofreció un puesto en la administración del presidente. Su jefe inmediato Pavel Borodin es ahora investigado por los suizos por lavado de dinero. En 1998, Putin fue nombrado en la dirección del Servicio de Seguridad, heredero de la KGB.

Y aquí ocurre el milagro, como en toda fábula clásica medieval rusa. Putin, un hombre sin carisma, sin experiencia en la dirección nacional, protegido del político más impopular del país, se convierte en el líder largamente esperado por Rusia. Buen ejercicio para los teóricos del liderazgo. Como dijo Schumpeter (1997: 425), las grandes hazañas no se dan sin la preexistencia de las grandes ocasiones. Ésta

erc la ocasión. Eficiente, austero y disciplinado, planteaba una tarea de magnitud nacional: hacer de Rusia un Estado fuerte, rico y respetado —imitando a Pedro I, cuyo retrato adorna su oficina—. Putin hizo olvidar que había sido el protegido de la familia. "Gosudarstvennost" (Estado fuerte) y el patriotismo son dos pilares del mensaje de Putin que le han ganado la opinión pública y lo han transformado en el político más popular de Rusia.

La elección presidencial en 2000 fue la crónica de un triunfo anunciado, primero, por la popularidad de Putin, y segundo, por el poder de la familia. Los "oligarcas" tienen una influencia predominante en los medios y en el Kremlin, y ejercen su poder de manera directa. Una vez presidente, Putin empezó a distanciarse de la familia, sacando del Kremlin a los allegados de Yeltsin. Una de las primeras personas en abandonar el Kremlin fue la hija de Yeltsin, Tatiana Diachenko, quien ocupaba el cargo de asesora de imagen de su padre. La siguieron otros miembros de la familia, como el viceprimer ministro Nikolai Aksyonenko. Tomar distancia de la familia era la condición necesaria, pero sin tocar lo fundamental: la propiedad. Putin otorgó a Yeltsin inmunidad contra la persecución judicial.

La llegada de Putin al poder nos cuenta dos historias. En primer lugar, es el compromiso de Putin de proteger la configuración de la propiedad que se ha formado durante la perestroika de Gorbachov y la reforma de Yeltsin. La segunda historia es la del "gosudarstvennost". ¿Cuál es la relación entre ellas? ¿De qué manera la forma de propiedad explica la tendencia nacionalista en la diplomacia de Putin? ¿Alguien recuerda cuál fue el primer acto de Putin a su llegada al poder? La segunda guerra en Chechenia. La guerra en Chechenia es un gesto nacionalista, diseñado para cohesionar la nación en torno a la idea del "gosudarstvennost". ¿En qué caso los gobernantes recurren a las guerras y consignas nacionalistas? Cuando experimentan el déficit de la legitimidad. Putin debe experimentar este déficit por el hecho de haber sido elegido por la familia como el sucesor de Yeltsin y de haber defendido la distribución de la propiedad que la opinión pública cuestionaba. Para hacer olvidar todo esto, recurrió al nacionalismo. Y este componente no le permite a Putin ser consecuente en su diplomacia prooccidental. Si Moscú abandona la bandera del "gosudarstvennost", el cemento que une a la sociedad dejará de funcionar y los problemas de la democracia económica y política resurgirán en la agenda.

Conclusión

La tendencia nacionalista en la diplomacia de Moscú no es una inconsecuencia. Es un fenómeno de carácter sistémico. Cuanto más legítimo es un Estado, menos inclinado estará a comportarse de manera nacionalista. Tenemos suerte con Putin, quien es una persona inteligente y admirable. ¿Tendremos suerte después de él? Si mi análisis es correcto, la tendencia prooccidental no está garantizada y va a depender de las características de los líderes y de su percepción de la legitimidad. Por otro lado, Occidente sólo podrá lograr la cooperación sincera por parte de Moscú cuando el gobierno ruso no necesite recurrir al nacionalismo para ganar legitimidad. Es decir, es un problema de la democracia.

Bibliografía

- DANIELS, Robert, "Russia's democratic dictatorship", en *Dissent*, verano 2000, v. 47 (3), pp. 9-14.
- MAU, V., "The Russian economic reforms through the eyes of western critics", en *Russian Social Science Review*, Nov/Dic 2001, v. 42 (6), pp. 31-59.
- NORTH, Douglass, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University, 1998.
- SCHUMPETER, Joseph, *Diez grandes economistas: de Marx a Keynes*, Madrid, Alianza, 1997.
- "Vladimir Putin's long, hard haul", en *The Economist*, 18 de mayo de 2002, pp. 25-26.

EL DEBILITAMIENTO DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO VENEZOLANO

7

ANDRÉS AUGUSTO REYES PUERTO
JHON ALEXANDER GARCÍA CAYCEDO

Profesionales en Finanzas
y Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: andreoti29@hotmail.com

7

CONTENIDO

Introducción	172
I. El golpe de Estado y el proceso bolivariano	175
A. Un esperanzador comienzo de gobierno	175
1. Un ambiente político muy favorable	175
a) Sólida llegada al poder	175
b) La casi inexistencia de los partidos políticos tradicionales	177
c) La instauración de una democracia delegativa	179
2. Un ambiente petrolero benévolo	180
a) Uso del carisma chavista en la política exterior	180
b) El liderazgo venezolano en la OPEP	181
B. La forma de gobernar que llevó al golpe de abril	182
1. Las consecuencias del discurso polémico chavista	182
a) Fuga de capitales y disminución de la inversión extranjera	182
b) La caída de los niveles de popularidad de Chávez	183
2. La nueva oposición al gobierno de Chávez	185
a) La promulgación de las leyes de la Habilitante	185
b) Surgió un nuevo tipo de oposición	187
3. El círculo vicioso de desconfianza	189
a) Los Círculos Bolivarianos	189
b) El callejón sin salida	190

II. El fracaso del nuevo arreglo institucional y la profundización del papel de la renta petrolera	191
A. ¿Ausencia de un equilibrio democrático?	192
1. ¿Poderes Públicos independientes?	193
2. La situación de los cuarteles	197
B. Una crisis económica anunciada	200
1. Acentuada dependencia del modelo rentista distribuidor	201
2. Cuando la crisis llegó...	204
3. ¿El año del ajuste? La dificultad anunciada	206
Conclusión	209
Bibliografía	212

Introducción

Los sucesos acaecidos en Venezuela durante la segunda semana de abril de 2002 han marcado un nuevo hito en la historia política contemporánea del hermano país. Así, sin importar quién escriba esta nueva faceta de la historia, estos acontecimientos, sin lugar a dudas, serán recordados como uno de los momentos de mayor conmoción y trascendencia política, cuyo impacto en la opinión pública venezolana ha logrado fácilmente trascender sus fronteras, captando asombros y preocupaciones por parte de toda la Comunidad Internacional.

El anuncio público de despido y retiro forzoso de la mayoría de los integrantes de la nómina mayor de la estatal petrolera Petróleos de Venezuela PDVSA, realizado por el presidente Chávez durante la transmisión dominical de su programa de radio y televisión "Año presidente", fue solo el inicio de una semana de gran agitación política. En efecto, en medio de un ambiente de extrema tensión política, se llevó a cabo el paro general convocado por el gremio más importante de los empresarios venezolanos, Fedecámaras, y el sindicato de mayor influencia, la Confederación de Trabajadores de Venezuela, CTV, como protesta a la decisión presidencial respecto a PDVSA. Para el tercer día de paro, el 11 de abril, una marcha multitudinaria que se dirigía hacia el Palacio de Miraflores, sede del gobierno nacional, para solicitar la renuncia del presidente, terminó en una incontrolable escaramuza de violencia. Fue el inicio de una serie de acontecimientos que desencadenarían en el breve derrocamiento del teniente coronel retirado, Hugo Rafael Chávez Frías, en la madrugada del 12 de abril, y la posterior instauración del gobierno transitorio presidido por el empresario Pedro Carmona Estanga¹.

¹ Durante el programa del 7 de abril, el presidente Chávez anunció el despido de siete altos directivos y la jubilación forzosa de otros 12, tras casi un mes de paros y protestas en contra de la nueva directiva de PDVSA, presidida por el economista Gastón Parra (JELIAS, Arreda, *El Universal* Caracas, 8 de abril de 2002).

² Tras los cruentos sucesos de la tarde del 11 de abril, que dejaron un saldo de 17 muertos y centenares de heridos por arma de fuego, una serie de pronunciamientos por parte de altos oficiales de la Fuerza Armada Nacional (FAN), que desconocían la autoridad del gobierno, culminaron con el anuncio del general en jefe Lucas Rincón, quien hizo pública la renuncia del presidente Chávez. Fue el inicio del gobierno de transición, encabezado por Pedro Carmona, máximo dirigente de Fedecámaras. Después de que el fiscal general Ibañez Rodríguez denunciara que Chávez no había renunciado y que la junta provisional era inconstitucional, Carmona asumió la Presidencia, disolviendo de manera inmediata los poderes públicos constituidos y convocando a elecciones legislativas para el fin de año y a elecciones presidenciales para abril de 2003. (LEBUN, Márquez, *El Universal* Caracas, 12 de abril de 2002).

Sin embargo, dicho gobierno no pudo sobrevivir a la ola de protestas de los partidarios de la llamada "Revolución Bolivariana", trayendo consigo la toma del palacio presidencial por parte de militares leales al proceso. De igual modo, las exigencias de rectificación de los mismos sectores militares que facilitaron su instauración precipitaron su final. Así, el empresario Carmona, quien será recordado como "Pedro el Breve", dimitió de su cargo, dando paso al juramento del vicepresidente Diosdado Cabello como el "presidente temporal" de la República Bolivariana de Venezuela. Unas horas más tarde, Hugo Chávez, el mismo que en febrero del '92 lideró sin éxito una intentona militar golpista contra el presidente de la entonces República de Venezuela, el socialdemócrata Carlos Andrés Pérez, regresaba al poder en la madrugada del domingo 14 de abril, 48 horas después del golpe³.

No es la primera vez que el sistema democrático venezolano, instaurado desde 1958 tras la larga dictadura de Pérez Jiménez, sufre un intento de golpe que haya amenazado la estabilidad y la continuidad del hilo constitucional⁴. Sin embargo, nunca antes, salvo durante las largas guerras civiles de fines del siglo XIX, la sociedad venezolana había estado tan dividida por diferencias políticas. La magnitud de los hechos de abril puso al descubierto una fuerte polarización de los venezolanos con dos bandos fuertemente radicalizados: opositores y simpatizantes del gobierno autodenominado "revolucionario". Tras el breve derrocamiento del gobierno de Chávez se dieron sentimientos de alegría y júbilo en el lado de los opositores, y de tristeza y rabia en el de los "bolivarianos". Pero sólo fue cuestión de horas para que la situación diera un nuevo giro, una vez que el "Comandante" regresó al poder.

Luego de lidiar con el golpe y el contragolpe, el presidente Chávez adoptó un discurso notoriamente conciliador, prometiendo, entre otras cosas, no vestir más

³ Carmona se vio obligado a dar marcha atrás a sus decisiones como consecuencia de la presión de la FAN, lo cual a través del comandante del Ejército, el general Efraín Vázquez, condicionó su renuncia al gobierno y la renuncia a la institución de los poderes desueltos.

⁴ A lo largo de este artículo se hablará de los hechos de abril como « golpe » y « contragolpe », puesto que la llegada de Pedro Carmona a la presidencia se hizo por fuera del hilo constitucional. Su designación como presidente se hizo por fuera del estado de derecho vigente en Venezuela, contrariando de esta forma el artículo tercero de la Carta Democrática Interamericana aprobada durante el vigésimo, octavo período extraordinario de sesiones de la OEA, reunido en Lima en septiembre de 2001.

⁵ Durante los primeros gobiernos, la democracia venezolana se vio amenazada por sectores reaccionarios de ultra derecha, apoyados por el dictador dominicano Rafael Leonidas Trujillo y por las guerrillas opositoras de izquierda. Solo hasta el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), con dos intentos golpistas (febrero y noviembre del '92), se puso nuevamente en riesgo el hilo constitucional.

el uniforme militar (promesa que rompió durante las inundaciones del suroeste del país, a finales de julio) y dialogar serenamente con los representantes de la oposición para encontrar salidas a la crisis de Venezuela. No obstante, la agenda del diálogo nacional encabezada por el nuevo vicepresidente José Vicente Rangel, pronto dio muestras de su fracaso⁵, al tiempo que el discurso presidencial se tornó una vez más agresivo. La visita del ex presidente estadounidense Jimmy Carter entre el 6 y el 10 de julio, a petición del gobierno para actuar como facilitador del diálogo, no pudo lograr su principal objetivo, el de sentar en una misma mesa a representantes de la oposición y del gobierno. Resulta importante analizar las causas que han propiciado esta situación de desentencimiento entre los principales actores políticos venezolanos y que ha llevado al hermano país a una especie de callejón sin salida, al tiempo que debe cuestionarse hasta dónde es posible que hechos como los de abril, que amenazan de forma seria la estabilidad del sistema democrático venezolano, puedan repetirse.

Este artículo intentará dar luces al respecto, presentando en una primera parte el desarrollo del llamado "proceso bolivariano" y sus elementos principales, otorgando claves al lector para que visualice de una forma global los hechos que desembocaron en el golpe de abril. Posteriormente, en una segunda parte se verá cómo la "revolución" emprendida por Chávez y sus simpatizantes ha sido el detonante de una crisis política, al llevarse a cabo un arreglo institucional que fracasó y que, al conjugarse con una crisis económica, ha generado una retroalimentación perniciosa, debilitando cada vez más el sistema democrático del hermano país.

⁵ Tras el retiro de Chávez el entonces ministro de la Defensa José Vicente Rangel fue juramentado como nuevo vicepresidente, en reemplazo de Diosdado Cabello. Una de sus primeras tareas fue liderar, sin éxito, la agenda del diálogo nacional. Fueron invitados algunos representantes de la oposición, dueños de medios y empresarios. En una mesa donde los interlocutores fueron designados por un solo bando —el gobierno—, era de esperarse que algunos de los invitados, como por ejemplo el presidente de la CTV, el dirigente sindical Carlos Ortega, no asistieran, y que muchos de los presentes, como Alberto Federico Kovel, presidente del canal Globovisión, y Miguel Henríque Otero, director del diario *El Nacional*, se retiraran tempestivamente de las negociaciones, al considerar que no existían dentro de las condiciones para un diálogo equilibrado y justo.

I. El golpe de Estado y el proceso bolivariano

A. Un esperanzador comienzo de gobierno

El golpe de Estado que derrocó temporalmente al presidente Hugo Chávez puede atribuirse a hechos propios del proceso bolivariano, y en especial a la manera de gobernar practicada por Chávez, lo que cambió totalmente el panorama que se vislumbraba al comienzo de su mandato: un gobierno esperanzador, que gozaba de un entorno político que le era altamente favorable, donde los partidos políticos tradicionales se volvieron casi inexistentes, y que bajo una democracia delegativa modificó la correlación de los poderes en su propio beneficio.

1. Un ambiente político muy favorable

a) Sólida llegada al poder

La llegada al poder del actual presidente venezolano se hizo de una manera sólida puesto que se basó en una eficaz maquinaria electoral: el Polo Patriótico, fruto de la alianza entre el Movimiento Quinta República (MVR) y los partidos de izquierda Movimiento Al Socialismo (MAS), Patria Para Todos (PPT)¹ y el Partido Comunista de Venezuela (PCV). El MVR se erigió a partir del Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200), el partido original del teniente coronel Chávez, creado de manera clandestina en 1983². El paso del MBR-200 al MVR se dio por razones

¹ El PPT surgió de la escisión del también partido de izquierda La Causa Revolucionaria (LCR o Causa R), por la decisión de apoyar la candidatura de Hugo Chávez para las elecciones de 1998. Para las elecciones de julio de 2000, el PPT no fue parte del Polo Patriótico como consecuencia de un distanciamiento transitorio del gobierno de Chávez, aunque sin pasar a la banca de la oposición.

² LÓPEZ, Margarita "Partidos de Vocación Popular en la Reconfiguración del Sistema Político Venezolano: Fortalezas y Debilidades", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, enero-abril 2002, Vol. II, No. 1, p. 114.

jurídicas y electorales. Cuando se intentó inscribir el MBR a las elecciones presidenciales de 1998, no se pudo porque la Ley del Sufragio venezolana prohíbe el uso de los símbolos patrios por los partidos³ (siendo *Bolivariano* y 200, por el bicentenario del nacimiento del Libertador, doblemente patrios); así que se optó por MVR, que fonéticamente conserva la identidad adquirida por el otro movimiento. Pero la razón más importante para el cambio de partido fue táctica: el MVR se conformó bajo una estructura mucho más flexible que la del MBR, aplicando, a la inversa de este último, una "metódica de arriba hacia abajo", es decir, concentrando el poder decisorio en una pequeña cúpula que discute en sus distintas instancias quiénes van a los cargos, y que le permite articular movimientos y personalidades cuyo punto común sea el respaldo a la candidatura de Chávez⁴, como sucedió con MAS, PPT y PCV⁵. La gran popularidad obtenida por Chávez el 4 de febrero de 1992, cuando asumió ante los medios de comunicación la responsabilidad del fallido golpe, mostrándose ante el conjunto de los venezolanos como el dirigente que se comunica directamente con el pueblo, asume sus errores y no evade responsabilidades⁶, fue capitalizada por la estructura del Polo Patriótico y por la serie de viajes del mismo Chávez por todo el país, generando más simpatía y adeptos gracias a su carisma y magnetismo⁷. Los resultados de las elecciones así lo confirman: obtuvo el 56,2% de los sufragios (contra 39,97% de su más inmediato contendidor, Henrique Salas Römer) y venció en 18 de las 24 entidades federales, en proporciones que iban del 50% al 69%⁸. Comparando estos resultados de elecciones con los anteriores desde 1988 (Cuadro 1), se puede decir que Hugo Chávez se convirtió en un mito político, que supo explotar el sentimiento de exclusión material y simbólica de los sectores populares venezolanos⁹.

³ GÓMEZ, Luis y PATIUYO, Thanaí, "Entre la Esperanza Popular y la Crisis Económica: Transición Política en Venezuela", en *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, enero-abril 2000 Año 17, No. 43, p. 238.

⁴ LÓPEZ, Margarita *op. cit.*, p. 115.

⁵ La izquierda aplicó la táctica conocida como el «Síndrome de delegación», consistente en acompañar al actor que gana del apoyo popular (en este caso, Chávez) y que se ha enfrentado a las elites políticas y militares para usarlo de palanca y posteriormente cambiar las elites del momento, respondiendo así con las demandas de la sociedad; la izquierda solo se siente capaz de cumplir sus meras a través de dicho actor. GÓMEZ, Luis y PATIUYO, Thanaí, *op. cit.*, p. 211.

⁶ GÓMEZ, Luis y PATIUYO, Thanaí, *ibid.*, p. 205.

⁷ GÓMEZ, Luis y PATIUYO, Thanaí, *ibid.*, p. 205.

⁸ GÓMEZ, Luis y PATIUYO, Thanaí, *ibid.*, p. 218.

⁹ GÓMEZ, Luis y PATIUYO, Thanaí, *ibid.*, p. 219.

CUADRO 1¹⁶
Votos válidos por organización política
en elecciones presidenciales (1988 - 1998)

AÑOS	1988 (%)	1993 (%)	1998 (%)
AD	52,76	23,23	9,05
COPEI	40,08	22,11	2,15
MAS	2,71	10,59	9,00
LCR	0,37	21,95	0,11
Convergencia	-	17,03	-
PPT	-	-	2,19
MVR	-	-	40,17
Proyecto Venezuela	-	-	28,75
Otras	4,08	5,09	8,59
Votos Válidos	7.315.186	5.616.699	6.537.304

Fuente: CSE (1958-1995) / CNE = Indra (1998), Dirección de Estadísticas Electorales.

b) La casi inexistencia de los partidos políticos tradicionales

El sólido triunfo del Polo Patriótico se vio acompañado por la casi desaparición de los partidos políticos tradicionales. A este respecto, es necesario recordar que los partidos Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Político-Electoral Independiente (COPEI) predominaron en la escena política venezolana durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX gracias al Pacto de Punto Fijo de 1958. Pero comenzaron a decaer desde 1989, cuando Carlos Andrés Pérez, recién posesionado como presidente, anunció su programa de ajuste fiscal, provocando los disturbios conocidos como el "caracazo"; fue un "violento despertar de un sueño de treinta años: ni se había justificado la confianza del pueblo en sus intermediarios (los partidos), ni éstos podían ya confiar en la pasividad de las bases (el pueblo)"¹⁷.

¹⁶ GÓMEZ, Luis y PATRUYO, Thanaé. *Ibid.*, p. 218.

¹⁷ GÓMEZ, Luis y PATRUYO, Thanaé. *Ibid.*, p. 202.

Para 1993, cuando Rafael Caldera, fundador del COPEI, fue reelegido presidente apoyado por un movimiento independiente, Convergencia, se hizo evidente la aversión de los venezolanos hacia cualquier grupo político que fuera un partido. La hegemonía alcanzada por el MVR en 1998 fue el resultado de la profundización de dicha aversión, como se ve en el Cuadro 1, donde los mayores porcentajes corresponden a grupos que giran en torno a un líder (MVR - Chávez Frías; Proyecto Venezuela - Salas Römer). El gran desprestigio de los partidos hizo que se considerara más moderno "votar por nombres" que "votar por partidos", poniendo fin al ciclo político iniciado en 1936 que luchó contra el caudillismo y el personalismo, mediante la construcción de partidos organizados¹⁸.

Chávez y el MVR aprovecharon esta debilidad para continuar con el proyecto político iniciado con la obtención de la Presidencia: el cambio radical del escenario político, donde unos nuevos cimientos, es decir, unas nuevas instituciones y unos nuevos actores, garanticen que el pueblo salga de su exclusión, por lo cual era necesario convocar una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) con un poder originario, es decir, un poder equivalente al del soberano primario, el pueblo, que está por encima de los demás poderes constituidos y que expidiera una Constitución para una Quinta República¹⁹. En las elecciones del 25 de julio de 1999 para la ANC, el Polo Patriótico obtuvo un poco más del 60% de los votos, lo que le representó el 95% de los escaños (121 de 128 delegados constituyentes)²⁰. Esta victoria se debió a la cohesión del Polo Patriótico (la gente votó por las denominadas "llaves de Chávez", listados de personas con el visto bueno del presidente) y a la gran dispersión de la oposición, además del sistema electoral mayoritario con circuitos plurinominales, que estimula la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías²¹.

¹⁸ GÓMEZ, Luis y PATRUYO, Thanaé. *Ibid.*, p. 224.

¹⁹ GÓMEZ, Luis y PATRUYO, Thanaé. *Ibid.*, p. 221.

²⁰ GÓMEZ, Luis y PATRUYO, Thanaé. *Ibid.*, p. 226.

²¹ GÓMEZ, Luis y PATRUYO, Thanaé. *Ibid.*, p. 226.

c) La instauración de una democracia delegativa

La ANC de amplia mayoría chavista redactó una Carta que fortaleció el centralismo y extendió las facultades del Poder Ejecutivo, entre las que se destacan el mayor período de mandato (pasó de cinco a seis años) con la posibilidad de la reelección inmediata, el poder de veto contra las decisiones del Consejo Federal, la reestructuración de las Fuerzas Armadas en una Fuerza Armada Nacional (FAN), siguiendo así el espíritu y la mayoría de los lineamientos expuestos por el presidente Chávez en su "Propuesta de una Constitución Bolivariana"²². Luego de promulgada la nueva Constitución en diciembre de 1999, se dio paso a una nueva ronda de elecciones cuyo objetivo era el de ratificar los nuevos poderes constituidos. Así, en julio de 2000, durante las llamadas "Mega Elecciones", no sólo se ratificó el mandato del presidente Chávez, sino que, además, los candidatos a gobernador de su partido ganaron en 14 de los 24 estados, y el MVR obtuvo 93 escaños de los 165 (56%) de la Asamblea Nacional (AN), mejorando la participación que tenía en el Congreso elegido en 1998 (que había sido del 23%)²³. En dos años se instauró en Venezuela una democracia delegativa, de acuerdo con el modelo de O'Donnell²⁴, donde Hugo Chávez, cada vez que pidió al pueblo que le delegara poderes, éste lo hizo, logrando construir un ambiente político muy favorable para él y su partido MVR y llevando a cabo una completa revolución política y pacífica.

²² Rey, Juan Carlos "Observaciones Sobre el Título VII y el Título IX de las Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República", en *Revista Política*, Instituto de Estudios Políticos Universidad Central de Venezuela, Caracas, No. 23, 1999, pp. 177-200.

²³ *El Universal*, Caracas, Sección Nacional y Política, 31 de julio de 2000.

²⁴ DUARTE, Jaime y GUERRA, Isadora, "Chávez: del Populismo Autoritario a la Democracia Delegativa", en *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales OASIS 2000*, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales CIPE, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, p. 111.

2. Un ambiente petrolero benévolo

a) Uso del carisma chavista en la política exterior

La fortaleza política interna que se acaba de describir fue aprovechada por Chávez para dinamizar la política exterior venezolana, que tuvo como mayor éxito el logro de un ambiente petrolero apropiado para los intereses del hermano país. El primer paso en el impulso de la diplomacia venezolana fue el traslado del carisma del presidente a las relaciones internacionales. Siendo fiel a su costumbre de ponerse al frente, Chávez se convirtió en el primer embajador de su país, por decirlo de alguna manera, en divulgar los principios fundadores de la Revolución Bolivariana en el continente y en otras zonas del mundo. De esta forma, se adoptó el discurso del ideario bolivariano que busca una mayor integración de América Latina, con el objetivo de responder a las propias necesidades y a las particulares intereses de la región²⁵. Es necesario resaltar que el nuevo protagonismo de la política exterior de Venezuela hizo que cambiara su orientación tradicional, generando ciertos roces con los demás países latinoamericanos. La voluntad del gobierno de Chávez de difundir el concepto de democracia participativa en el continente a toda costa (es decir, sin poner como condición *sine qua non* su surgimiento a partir del sufragio), tal y como sucedió ante el golpe de Estado del Ecuador en enero de 2000 —donde se respaldaron "las decisiones que soberanamente adopten el pueblo y las instituciones de esa región"—, evidenció el contraste con el habitual rechazo venezolano a cualquier intento de ruptura constitucional en el ámbito americano²⁶. Como extensión del discurso bolivariano, Venezuela asumió una posición activa en el diálogo Sur-Sur, ejerciendo la presidencia de sus foros internacionales más relevantes, como lo son el G-77 y el G-15, durante el año 2001. Una consecuencia lógica del protagonismo de la política exterior venezolana ha sido una postura un

²⁵ BILBAO, Luis, *Chávez y la Revolución Bolivariana. Conversaciones con Luis Bilbao*, Ediciones La Marea Diplomática, Edición Colombia, 2002, p. 71.

²⁶ GAMUS, Raquel, «Ritos y Recepciones de la Democracia Venezolana y su Expresión Continental», en *Cuadernos del Cendes*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, septiembre-diciembre 2001, Año 17, No. 46, p. 115.

tanto alejada de la sombra de los Estados Unidos, especialmente por las visitas presidenciales a países "parias" para los estadounidenses, como Iraq, Irán y Libia, pero Chávez las ha sabido justificar hábilmente ante los venezolanos como la necesidad de lograr un mundo multipolar, donde se pueda equilibrar a los Estados Unidos²⁷.

b) El liderazgo venezolano en la OPEP

Quizás donde el dinamismo de la política exterior venezolana se hizo más evidente y obtuvo logros fundamentales para la política interna fue en el seno de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)²⁸. El carisma de Chávez dio buenos resultados para Venezuela: por segunda vez en la historia de la organización se realizó una cumbre de los jefes de Estado de los países miembros, y ésta se llevó a cabo en Caracas, a finales de septiembre de 2000. Además, fueron nombrados como secretarios generales de la OPEP los ex ministros de Energía y Minas venezolanos Aí Rodríguez, en enero de 2001, y Álvaro Silva, en julio de 2002, quien lo reemplazó. Pero, sobre todo, se debe reconocer que la gestión del presidente venezolano fue la responsable en gran medida de que reniciara el consenso al interior de la OPEP, el cual se manifestó, de un lado, por los nombramientos antes citados y por otro lado, por el firme compromiso de los países miembros de respetar los acuerdos que se adopten con el fin de asegurar la rentabilidad del negocio petrolero. Dicho consenso permitió a la OPEP recuperar parte de su antigua relevancia en las relaciones internacionales, presentándose ante los países desarrollados como un interlocutor válido para la toma de decisiones en materia petrolera mundial. El presidente Hugo Chávez tuvo éxito en hacer calar la posición de Venezuela, tanto entre los productores como entre los consumidores, que defendía una franja de precios por barril que oscilara entre los 22 y los 28 dólares, presentándola como el precio de equilibrio conveniente para una y otra parte²⁹.

²⁷ BURAO, Luis. *Ibid.*, p. 79.

²⁸ La OPEP está conformada por Iraq, Iraq, Kuwait, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Nigeria, Argelia, Libia, Indonesia y Venezuela.

²⁹ BURAO, Luis. *Ibid.*, p. 80.

B. La forma de gobernar que llevó al golpe de abril

A pesar de los triunfos políticos internos y externos del presidente Hugo Chávez y del MVR, que dejaron una oposición al gobierno extremadamente debilitada y dispersa y un ambiente petrolero propicio para un modelo de desarrollo basado en la renta petrolera, el fin del prolongado período electoral de 1998 a 2000 dio paso a una forma de gobernar chavista que condujo inexorablemente al golpe de Estado de abril. En efecto, Chávez continuó con el discurso polémico y distanciator que lo caracterizó durante las campañas electorales, sin presentar un plan económico coherente, lo que ciertamente influyó en el descenso de sus índices de popularidad.

1. Las consecuencias del discurso polémico chavista

a) Fuga de capitales y disminución de la inversión extranjera

Al persistir el presidente venezolano en su discurso polémico, sin presentar un plan económico coherente, estimuló una fuga de capitales y una baja de la inversión extranjera directa. Para 1999, el Banco Central de Venezuela (BCV) calculó una fuga de capitales equivalente a 5.000 millones de dólares, a pesar del incremento del 19% del valor de las exportaciones petroleras y pese a la disminución de las importaciones en un 21% con respecto a 1998; entre las varias causas dadas por el BCV, se destaca que "la falta de un programa económico coherente de mediano y largo plazos y la carencia de incentivos a las inversiones privadas generan dudas sobre la sostenibilidad de un eventual crecimiento liderado con fondos públicos"³⁰. Para el mismo año (1999), el BCV indicó que la inversión extranjera directa (IED) fue un 40% menor que la de 1998, explicable por "la contracción de las actividades internas no petroleras, donde la incertidumbre asociada a los procesos políticos y a la dirección de políticas económicas incidieron"³¹. Tanto para el 2000 como para

³⁰ ROJAS, Andrés. abril 1 de 2000. *El Nacional*, Caracas.

³¹ *El Nacional*, Caracas, Sección Mercantil, 25 de febrero de 2000.

el 2001, la IED venezolana fue extremadamente sensible a la variación en la inversión en el rubro petrolero, ya que según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la IED de 2000 fue de 3.500 millones de dólares, o sea un 74% mayor que la de 1999, correspondiendo el 80% al sector de hidrocarburos³², pero en el 2001 el monto de la IED se redujo a 2.470 millones de dólares, debido a la disminución de la inversión en el mismo sector causada por la reprogramación de los flujos de capital exigida por los acuerdos de recortes de producción³³. En cuanto a la fuga de capitales, se tiene que para el 2001 fue de 4.882 millones de dólares; ésta, sumada a una gran indisciplina fiscal (déficit fiscal del 4% del Producto Interno Bruto PIB y stock de deuda superior a los 9.000 millones de bolívares), acentuó la falta de credibilidad en la sostenibilidad de la política fiscal y económica del gobierno³⁴.

b) La caída de los niveles de popularidad de Chávez

El clima de desconfianza económica y de incertidumbre que se acaba de describir con los datos de la IED y de la fuga de capitales, hizo mella paulatinamente en la población, que vio cómo las expectativas alimentadas por el discurso chavista no fueron atendidas tal y como se había prometido. Esto se tradujo en una reducción acelerada de los niveles de aprobación del Presidente, como se observa al compararlos con los de los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (CAP) y de Rafael Caldera (ver Gráfico 1).

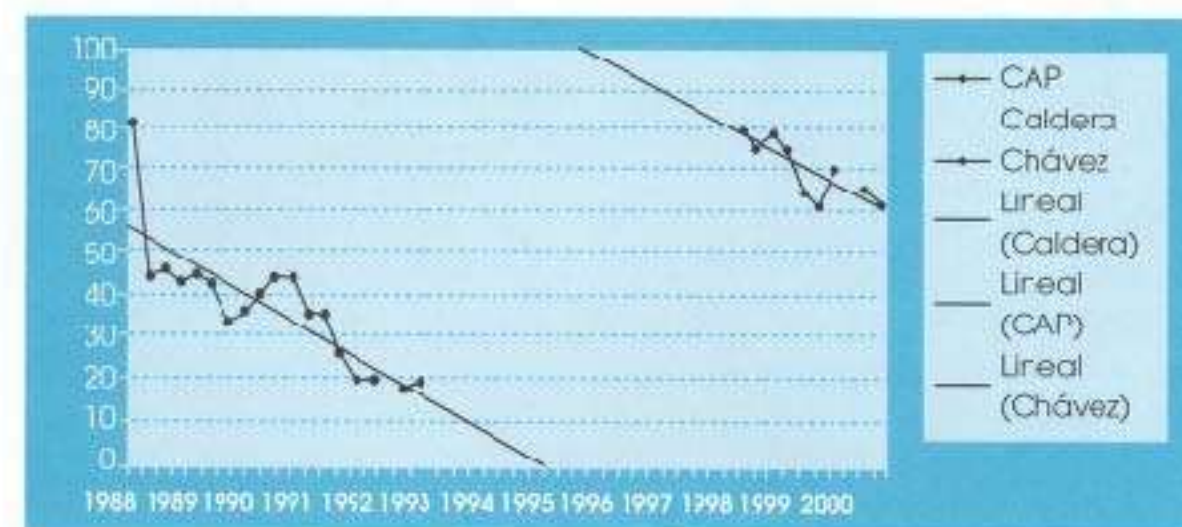
³² *El Nacional*, Caracas, Sección Mercantil, 19 de enero de 2001.

³³ *El Nacional*, Caracas, Sección Mercantil, 21 de febrero de 2002.

³⁴ PIENTE, José Manuel. *El Nacional*, Caracas, 30 de diciembre de 2001.

GRÁFICO 1³⁵

Popularidad (agrado) de los presidentes
Carlos Andrés Pérez, Rafael Caldera y Hugo Chávez durante sus gobiernos



La reconocida encuestadora venezolana Consultores 21, en su documento "Apuntes sobre la popularidad del presidente", demuestra cómo los índices de agrado presidencial muestran un claro patrón hacia la baja, comenzando con unos porcentajes muy altos al principio de cada gobierno (80% para CAP, 70% para Caldera y 80% para Chávez) por el efecto de arranque de la elección. Con el paso del tiempo y el desgaste consecuente del hecho de gobernar, comienzan a caer los índices de popularidad, pero Chávez, como se ve en el gráfico, logró mantener el nivel con el que comenzó: a diferencia de sus predecesores, él continuó en la tónica de elecciones, postergando el inicio de su gobierno. Al finalizar el período electoral de 18 meses, su índice de agrado se redujo en un 11%, pero en los nueve meses contados desde julio de 2000 (Mega Elecciones) hasta abril de 2001, dicho índice cayó en un 10%³⁶. La caída del presidente Chávez en los sondeos de

³⁵ CONSULTORES 21, "Apuntes sobre la Popularidad del presidente", 2001, (<http://www.consultores21.com>), visitado el 27 de julio de 2002.

³⁶ RUGGERI, Patricia, (pruggeri@consultores21.com), 2001, "Apuntes sobre la Popularidad del presidente", (<http://www.consultores21.com>), agosto, visitado el 27 de julio de 2002. CONSULTORES 21, "Apuntes sobre la Popularidad del presidente", (<http://www.consultores21.com>), 2001, visitado el 27 de julio de 2002.

popularidad coincide con una mayor exigencia de la gente hacia el mandatario como se observa en la encuesta de opinión pública Ómnibus, realizada por la prestigiosa encuestadora Datanálisis, del 6 al 11 de junio de 2002. A la pregunta "¿Qué es lo más importante que usted espera del gobierno de presidente Chávez?", en mayo de 2000, un 28,5% de los encuestados respondió "Aumento del empleo" y un 18,9% respondió "Reactivación de la economía / Recuperación del ingreso / Mayor inversión privada / Más obras públicas", cuya suma equivale a un 47,4%³⁷. La misma pregunta obtuvo los siguientes resultados en la suma, mostrándose entre paréntesis los resultados de las respuestas "Aumento del empleo" y "Reactivación de la economía / Recuperación del ingreso / Mayor inversión privada / Más obras públicas": 58,6% en julio de 2001 (37,3% y 21,3%, respectivamente), 55,3% en diciembre de 2001 (29,1% y 26,2%, respectivamente) y 39,9% en junio de 2002 (22,7% y 17,2%, respectivamente)³⁸. Estas respuestas, que denotan una expectativa específica frente al gobierno, la cual es el logro de una economía sana y en crecimiento que garantice el mejoramiento de los niveles de calidad de vida de los venezolanos, son las que mayor porcentaje obtienen en el agregado de la encuesta a cada y son las mismas que alimentó Chávez a lo largo de sus diferentes campañas electorales. Al no ser atendidas tal y como la gente lo esperaba, puesto que la economía venezolana continúa de capa caída, se tradujeron en una desilusión que echó a pique los índices de popularidad del presidente³⁹.

2. La nueva oposición al gobierno de Chávez

a) La promulgación de las leyes de la Habilitante

Al tomar conciencia de esta realidad, es muy posible que el mandatario venezolano haya decidido apresurar la promulgación de los 49 decretos con fuerza

³⁷ DATANÁLISIS, 2002, "Encuesta Ómnibus Nacional de Datanálisis, del 6 al 11 de junio de 2002", (<http://www.datanalisis.com>), visitado el 27 de julio de 2002.

³⁸ DATANÁLISIS, 2002, *ibid*.

³⁹ Para diciembre de 2001, el índice de aprobación de Chávez cayó al 35,5%, y para junio de 2002 cayó a 32,3%; igualmente, para junio de 2002, Chávez tenía un nivel de rechazo del 79,5% en los estratos A / B / C (alto), del 57,9% en el estrato D (medio) y del 60,2% en el estrato E (bajo). DATANÁLISIS, 2002, *ibid*.

de ley, emanados de la Ley Habilitante, como una demostración de que en realidad se estaba gobernando. La Ley Habilitante es una facultad que le da el Poder Legislativo al Ejecutivo para que este último expida decretos-ley que reglamenten el ámbito económico y financiero. Ya Rafael Caldera había utilizado esta modalidad durante su mandato, pero la obtuvo en unas circunstancias diferentes: como la bancada política que lo apoyaba (Convergencia) no tenía una mayoría confortable en el Congreso, estaba obligada a concertar con las demás bancadas, por lo cual la Ley Habilitante que le otorgaron fue producto de negociaciones y un consenso. Por el contrario, la Habilitante que se le concedió a Chávez no gozó de este mismo proceso, debido a la aplastante mayoría del MVR en la Asamblea Nacional. Por lo tanto, desde su nacimiento, esta facultad dada al gobierno fue atacada y estuvo rodeada de polémica. El 13 de noviembre de 2001 se expidieron los decretos-ley, y casi de forma inmediata generaron el malestar y la protesta de los empresarios. Las leyes más polémicas fueron:

- Ley de tierras y desarrollo agrario: permite al Estado expropiar por causa pública o social en los casos en que se establezcan proyectos especiales de producción o ecológicos, o cuando haya grupos poblacionales aptos para el trabajo sin tierras o con tierras insuficientes (artículo 61)⁴⁰. Igualmente, dispone la eliminación del latifundio (artículo 72)⁴¹. Como se ve, se afecta directamente a los grandes propietarios.
- Ley de pesca: reserva de manera exclusiva la explotación de los recursos de sardina, pepitona, ostra, moluscos, camarones y cangrejos a los pescadores artesanales (artículo 21)⁴², perjudicando de esta manera la explotación pesquera industrial.
- Ley de zonas costeras: la franja de 80 m contigua a las playas, ríos y lagos pasa a ser de dominio público. La ley derogada, llamada Ley de playas, establecía la franja de dominio público hasta 50 m, que es donde se encuentra el conjunto de los complejos turísticos venezolanos; el caso más dramático de expropiación sería el de Isla Margarita⁴³.

⁴⁰ ARMAS, Mayela, *El Universal*, Caracas, 9 de diciembre de 2001.

⁴¹ ARMAS, Mayela, *ibid*.

⁴² ARMAS, Mayela, *ibid*.

⁴³ ARMAS, Mayela, *ibid*.

- Ley de hidrocarburos: ordena que el Estado tenga una participación del 51% en todas las empresas de exploración y explotación de petróleo, dando al traste con la apertura petrolera emprendida por el gobierno de Caldera⁴⁴.

Estas leyes son la extensión de la ideología chavista, que busca sacar al pueblo de su exclusión (en este caso, exclusión económica) en detrimento de la clase gobernante corrupta (en este caso, los grandes propietarios y empresarios) que se benefició de la renta petrolera y de los convenios de Punto Fijo. Al no especificar estas leyes si las expropiaciones conllevarán indemnizaciones, o si los esquemas y contratos establecidos con anterioridad (en el caso petrolero) se modifican por causa del nuevo régimen legal, se intensificó el malestar entre los empresarios y se profundizó el clima de desconfianza que se mencionó anteriormente. La firma de análisis de riesgo Fitch justificó la baja de la calificación de siete bancos venezolanos así: "Las condiciones para hacer negocios parecieran haberse deteriorado como resultado de una serie de políticas económicas que generaron una huelga general la semana pasada, lo cual ha impactado la confianza de los inversionistas"⁴⁵.

b) Surgió un nuevo tipo de oposición

La primera reacción que suscitaron las leyes emanadas de la Habilitante fue una huelga general de los empresarios, liderada por Fedecámaras, a mediados de diciembre de 2001. La convocatoria fue acogida por numerosas personas que salieron a las calles a exigir al presidente una rectificación de las leyes y una concertación con las partes involucradas, pero lejos de ello, Chávez se regocijó de que le protestaran: "Es la primera vez que hay un paro patronal en toda la historia venezolana. Ah ora: eso indica que vamos por buen camino"⁴⁶. Esta protesta puso de manifiesto la aparición en la escena política de un nuevo tipo de oposición al gobierno, cuyos actores principales no son los partidos políticos tradicionales, sino

⁴⁴ ARMAS, Naveia, *ibid*.

⁴⁵ HERNÁNDEZ, Vladimir. *El Nacional*, Caracas, 20 de diciembre de 2001.

⁴⁶ BIBAO, Luis, *op. cit.*, p. 24.

los gremios y una gran cantidad de organizaciones cívicas, con una resonancia nacional proveída por los medios masivos de comunicación. Después de ella, se realizaron más manifestaciones a lo largo de 2002⁴⁷, y su importancia ha sido tal que algunos académicos se preguntan si la nueva forma de hacer política en Venezuela es a través de las ONG⁴⁸, las cuales han incentivado a sus miembros a hacerse presentes en la calle. Quienes han protestado y son reconocidos como la oposición, han sufrido una transformación a lo largo de las marchas, ya que a Fedecámaras, la CTV y las ONG, se añadieron partidos políticos jóvenes, llegando a conformar, para principios de junio, la llamada Confederación Democrática⁴⁹, agrupación de organizaciones de todo tipo. Primero Justicia se presentó como un movimiento político para las elecciones de 2000, y a comienzos de 2002 se convirtió en partido, contando entre sus filas con los diputados Jorge Luis Borges, Gerardo Blayde y Liliana Hernández, quienes poco a poco han conseguido cierto reconocimiento nacional. La nueva oposición surgió porque supo aprovechar el momento, capitalizando el creciente descontento en torno al gobierno de Chávez, que "no ha logrado traspasar con éxito las fronteras de lo declarativo"⁵⁰, canalizando a cambio sus energías en los ataques a sus detractores.

⁴⁷ Aunque las protestas callejeras se multiplicaron, es necesario retenerlas más importantes (de aproximadamente 150.000 personas marchando) y que se llevaron a cabo en fechas simbólicas: la del 23 de enero de 2002, conmemorando el rotón a la democracia luego de la caída de Pérez Jiménez; la del 4 de febrero, organizada por la CTV contra el golpe de Chávez de 1992; la del 8 de febrero, luego del pronunciamiento del coronel Pedro Soto; la del 11 de abril, que desembocó en el golpe; la del 1 de mayo, convocada por la CTV; la del 11 de mayo, celebrado al primer mes de golpe; y las del 15 de junio y el 11 de julio, también conmemorando el golpe de abril.

⁴⁸ KUENEKE, Herbert. «La Participación Política y Social en la Venezuela: Finsecular: Factores Político-Institucionales y Motivacionales en la Participación y en la Apatía Ciudadana», en *Quadernos del Cendes*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, septiembre-diciembre 2000, Año 17, No. 45, pp. 123-133.

⁴⁹ La Confederación Democrática está conformada por: CTV, Colegio de Abogados del Distrito Capital, Fedecámaras, Fedenaga, Federación Campesina de Venezuela, AD, Alianza Breve Pueblo, Alianza por la Libertad, Bandera Roja, COPEI, Causa R, Convergencia, MAS, MIN, Primero Justicia, Proyecto Venezuela, Solidaridad, Solidaridad Independiente, Unión, Acción Cívica, Asamblea de Ciudadanos, Asamblea de Educación, Asodape, Adultos y Jóvenes con Venezuela, Caciv, Consejo Nacional de ex Gobernadores, Defensa Derechos Civiles, Democracia Siglo XXI, Diálogo Democrático, Foro Democrático Cristiano, Frente Institucional Militar, Frente Nacional de Juventudes, Grupo Noria, Movimiento 1011, Mujeres por la Libertad, Mujeres por Venezuela, Mujeres Organizadas Unidos por Venezuela, Movimiento del Sur Oeste Procaracas, Quoramos Blog, Red de Voceros, Resistencia Civil, Unidos por Venezuela y Visión Emergente. *El Universal*, Caracas, 11 de julio de 2002.

⁵⁰ GAMUS, Faquel, *op. cit.*, p. 114.

3. El círculo vicioso de desconfianza

a) Los Círculos Bolivarianos

A partir de ese momento, se inició en Venezuela un círculo vicioso que fue radicalizando cada vez más a las partes (gobierno y oposición). El presidente decidió darle un fuerte empujón a los llamados "Círculos Bolivarianos". El origen de los Círculos se remonta al MBR-200 durante la década de los noventa, cuando sus militantes se agrupaban en este tipo de organizaciones para discutir intensamente de política, buscando una homogeneización ideológica y un equilibrio entre los componentes civiles y militares⁵¹. Posteriormente, con el documento "La democracia patriótica"⁵² que buscaba la estructuración del MVR a partir del MBR-200, se retomó el concepto de los Círculos Bolivarianos, mediante los "Círculos Patrióticos", para asegurar una masa identificada plenamente con el partido⁵³. Sin embargo se decidió continuar con el primer nombre, dado que ya tenían cierto grado de recordación entre la gente. El 17 de diciembre de 2001 Chávez juramentó 8.000 Círculos Bolivarianos⁵⁴, necesarios a su juicio porque "a ese pueblo hay que inducirlo, orientarlo, para que incremente su nivel de organización, de combate, su ideología, la ideología bolivariana, la estrategia, la revolución y la defensa de la revolución"⁵⁵. Entre los "primeros enemigos" identificados de la revolución se señaló a los medios de comunicación, acusados por el gobierno "de mentir y manipular la información sobre los hechos públicos, fundamentalmente actos y decisiones gubernamentales"⁵⁶. Poco tiempo después del juramento masivo de los Círculos, el presidente Chávez

⁵¹ LÓPEZ, Margarita *op. cit.* p. 115.

⁵² Elaborado por Wilton Lara, miembro de la Dirección Nacional de Organización del MVR, en el año 2000. Actualmente es el presidente de la Asamblea Nacional.

⁵³ LÓPEZ, Margarita *op. cit.* p. 117.

⁵⁴ El jefe supremo de los Círculos Bolivarianos es el presidente de la República.

⁵⁵ BILBAO, Luis *op. cit.* p. 43.

⁵⁶ SAFAR, Elisabeth, «El Discurso Presidencial Intenta Monopolizar la Opinión Pública. Conversación con Luis Anibal Gómez», en *Anuario IILICQ, Investigaciones de la Comunicación*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, No. 13, Vol. 2, 2001, p. 274.

intensificó su discurso contra los medios, llegando incluso a "la instigación directa a la violencia popular contra los periodistas"⁵⁷. Esto se tradujo en agresiones a diferentes reporteros por parte de Círculos Bolivarianos⁵⁸, siendo los más notorios los dirigidos por "la Comandanta" Lina Ron en febrero, quien luego de ser detenida, fue homenajeada públicamente por Chávez⁵⁹.

b) El callejón sin salida

Este hecho, sumado a decisiones controvertidas de diferentes autoridades, como por ejemplo la Sentencia 1013 del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) sobre el derecho a la información "veraz" y que de cierta forma protegió las incitaciones presidenciales contra los medios⁶⁰, profundizó la desconfianza de la oposición en el conjunto de instituciones venezolanas, al verlas como un brazo más de Chávez y su revolución, por lo cual el debate político se trasladó a las calles, testigos de manifestaciones multitudinarias de uno y otro lado (marchas "revolucionarias" y "contrarrevolucionarias")⁶¹. El agresivo discurso del presidente ha sido la justificación del gobierno para afianzarse en el poder, siguiendo la lógica "cúpulas corruptas - denuncia de su corrupción - toma de medidas que solucionen la corrupción - remplazo por cúpulas revolucionarias - fin de la corrupción". Pero en las últimas oportunidades en que intentó un cambio de jerarquías que lo favorecieran no tuvo éxito: no pudo debilitar a la CTV con su Fuerza Bolivariana de los Trabajadores (FBT) y tuvo que retractarse, después del golpe, del cambio de las directivas de PDVSA, la gota que rebasó la copa. El caso de PDVSA mereció tal importancia porque se trata de la empresa del Estado, la garantía de sus ingresos petroleros que le permiten

⁵⁷ SIP "Conclusiones de la Reunión Semestral de la Sociedad Interamericana de Prensa", (<http://216.147.196.167/espanol/publications/p-venezuela-sp.ctm>), 2002, visitado el 20 de julio de 2002.

⁵⁸ El 7 de enero, los Círculos Bolivarianos manifestaron violentamente en las puertas de *El Nacional*, por lo cual la OEA tomó medidas cautelares; el 20 de enero fueron agredidos periodistas de Radio Caracas Televisión y de Globovisión; también en enero fueron agredidos los periodistas Roberto Giusti, Alicia La Rotta y Eugenio Martínez, de *El Universal*. SIP 2002, *ibid.*

⁵⁹ SIP 2002, *ibid.*

⁶⁰ SIP 2002, *ibid.*

⁶¹ BILBAO, Luis *op. cit.*, p. 28.

seguir con su política de desarrollo paternalista. Los directivos despedidos argumentaron que Chávez violó los cánones de meritocracia vigentes dentro de la compañía, y esto sirvió de caballo de batalla a la oposición. ¿Cómo puede un gobierno atacar la corrupción si no se basa en principios meritocráticos? Además, el intento de Chávez logró un efecto contraproducente para sus intereses: hizo que sus adversarios se unieran en contra de él (patrones y sindicatos). La oposición comenzó a subsanar una de sus debilidades, la cual era la falta de cohesión. Es por eso que el golpe y el contragolpe de abril dejaron en evidencia un equilibrio de fuerzas dentro de una sociedad fuertemente polarizada que no existía cuando Chávez comenzó su proceso revolucionario.

II. El fracaso del nuevo arreglo institucional y la profundización del papel de la renta petrolera

El arreglo institucional materializado en la Constitución del 61 indujo un largo período de equilibrio democrático, basado en un pacto político sostenido por un mecanismo utilitario: la distribución de la renta petrolera. De esta manera, el sistema político venezolano instaurado desde 1958 es calificado como "sistema populista de conciliación de elites"⁶². Sin embargo, la caída del ingreso fiscal petrolero experimentado desde el contra-shock de precios del petróleo a principios de los ochenta, fue uno de las principales causas de la decadencia de este equilibrio democrático. La ausencia del mecanismo utilitario no pudo mantener los incentivos suficientes para que los diferentes agentes continuaran aceptando las reglas de juego, particularmente el estamento militar, puesto de manifiesto tras las intentonas golpistas de 1992, una de ellas lideradas por el actual presidente.

Tras los resultados de la elección en 1999 de los miembros de la ANC, el politólogo venezolano Michael Penfold⁶³ estipulaba que la democracia venezolana no podía depender de la posibilidad de crear nuevos pactos sustentados en la

⁶² REY, Juan Carlos. 1991 "La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación" en *Revista de Estudios Políticos*, Caracas, No. 74, pp. 666-666.

⁶³ Ph.D en Ciencias Políticas (1997), M. Phil (1997) y MA (1996), Universidad de Columbia; Licenciado en Ciencias Políticas (1993), Universidad Central de Venezuela.

renta petrolera, tal como sucedió a partir de 1958. Al contrario, ésta debería depender de un buen diseño institucional que garantizase un nuevo equilibrio democrático, puesto que la reducción de la renta petrolera constituía un obstáculo para un buen manejo político.

Lejos de haber inducido un nuevo equilibrio democrático, el nuevo arreglo institucional parece haber sido diseñado para favorecer las fuerzas mayoritarias del chavismo. Esto trajo consigo la imposibilidad de crear los suficientes incentivos para que todos los agentes participantes del juego democrático, en especial las fuerzas opositoras, quienes son sin lugar a dudas las grandes perdedoras de la reciente competencia electoral, no decidan, unilateralmente, dejar de aceptar las nuevas reglas. Y en la medida en que el discurso y la visión chavista, cuyo espíritu está impreso en la nueva Carta Magna, demuestran la clara dependencia del modelo rentista y su acentuada profundización, se explica la grave crisis política y económica por la que está, hoy en día, atravesando Venezuela.

A. ¿Ausencia de un equilibrio democrático?

Un buen diseño institucional podría haber inducido un equilibrio democrático mucho más sólido. Sin embargo, la aplastante mayoría de las fuerzas chavistas encargada de la redacción de la nueva Carta Magna desvirtuó la idea de representar de forma exclusiva "la voluntad popular"⁶⁴, justificando de esta manera unos arreglos institucionales que favorecían de forma clara las pretensiones hegemónicas del partido de gobierno, y la consolidación del programa político denominado "Revolución Bolivariana". La actual crisis política, con sus repercusiones en el mundo militar, puede ser explicada a partir de la idea de que las nuevas reglas de juego no han generado los suficientes incentivos, ante la ausencia de verdaderos espacios

⁶⁴ Si bien la democracia está basada en el principio de soberanía popular, esto no significa que ella deba ser igualada a la idea de voluntad popular. No existe una única voluntad popular sino múltiples voluntades, tal como lo demuestran los trabajos de Arrow, Riker y McKelvey, según los cuales no hay una manera consistente de agregar, mediante reglas democráticas, las preferencias de los ciudadanos. Sin instituciones, las preferencias de los ciudadanos son interpretadas de forma arbitraria por un individuo o por un grupo de personas. (PENFOLD, Michael, "Presidencialismo, Sistema de Partidos y Campo Electoral: Sobre la Naturaleza de la Transición Política Venezolana", en *Debates IESA*, IESA, Caracas, Vol. V, No. 1, 2000, p. 52)

de diálogo donde los sectores opositores puedan ser realmente escuchados. Esto explica por qué algunas reglas pueden ser percibidas como "no justas", al tiempo que existe una percepción de que algunas de ellas son "viciadas" por las propias autoridades que promovieron su creación, lo cual constituye un alto riesgo para que este arreglo institucional deje de ser aceptado de forma unilateral por parte de algunos de los agentes partícipes del juego político democrático.

1. ¿Poderes públicos independientes?

Para agosto de 2002, a casi cuatro meses de haber ocurrido los hechos, no se habían determinado los responsables de la denominada "Masacre de Miraflores". De forma similar, la instalación de una Comisión de la Verdad con plena autonomía para investigar los hechos, aún parece incierta. Así mismo, el Parlamento aún no se había puesto de acuerdo sobre el borrador que estipularía las responsabilidades políticas de los involucrados en dichos sucesos. Sin embargo, mucho más alarmantes fueron los resultados presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) durante su visita en mayo pasado. En efecto, se estableció en un informe preliminar la preocupación en torno a la poca credibilidad de las autoridades de control, que en la nueva Constitución están englobadas en torno al nuevo Poder Moral⁶⁵, así como la falta de un Poder Judicial plenamente independiente.

En este sentido, resultaba inquietante que ante la posibilidad de que el TSJ decidiera que existían méritos para el enjuiciamiento de algunos de los cuatro altos oficiales de la FAN acusados de rebelión militar, sectores civiles y militares se declararan en desobediencia por considerar que la decisión se fundamentaría en razones políticas y no jurídicas⁶⁶. Al mismo tiempo, los Círculos Bolivarianos amenazaban con provocar destrozos en Caracas, similares a los ocurridos en el oeste de la ciudad

⁶⁵ Según el artículo 273 de la Constitución vigente, el Poder Moral o Poder Ciudadano está compuesto por los siguientes órganos: la Defensa del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

⁶⁶ Son cuatro oficiales que participaron en el breve derrocamiento de Chávez fueron sometidos a un proceso de antejuicio de mérito. Entre ellos, el entonces comandante general del Ejército, el general Efraín Velásquez Velasco, el general de la aviación Pedro Pérez, el vicealmirante Héctor Ramírez Pérez y el contralmirante Daniel Comiso Urdaneta.

durante la breve permanencia de Carmona Estanga en el poder, si dichos oficiales no eran declarados culpables de los delitos que se les imputaban⁶⁷, como en efecto sucedió. Así, tras la decisión final de los magistrados del TSJ, según la cual no había méritos para llevar a juicio por rebelión militar a ninguno de los cuatro altos oficiales⁶⁸, el centro y oeste de Caracas fueron sede de fuertes disturbios durante los cuales los simpatizantes de la Revolución pretendieron tomar por la fuerza, incluso con el uso de armas de fuego, la sede del máximo tribunal de la República.

De alguna manera puede parecer comprensible la solicitud de renuncia del actual Fiscal General de la República por parte de sectores opositores quienes, basados en sus antecedentes, lo consideran como parcializado a la hora de llevar a cabo las acusaciones en contra de los implicados en los sucesos de abril⁶⁹. Así mismo, aunque resulta todavía muy lejana la posibilidad de poder reglamentar el referéndum revocatorio del mandato del presidente Chávez, ya se dejan escuchar las voces de quienes cuestionan la credibilidad de las autoridades del también recién constituido Poder Electoral⁷⁰. Miriam Kornblith, ex miembro del Consejo Nacional Electoral (CNE) considera que "la intervención política del oficialismo en el CNE y en la sala electoral del Tribunal Supremo de Justicia ha erosionado la confianza de la ciudadanía en el arbitraje electoral de tal manera que es imperante recuperar la credibilidad de la institución"⁷¹.

⁶⁷ Entre los días 12 y 14 de abril, los sectores de Cota y Antillano, al oeste de Caracas, fueron escenario de acciones vandálicas de saqueo y destrucción dirigidas por presuntos miembros de los Círculos Bolivarianos. Las pérdidas materiales fueron incalculables, al tiempo que la ciudad quedó virtualmente sitiada por las brigadas motorizadas de los "bolivarianos". *El Nacional*, Caracas, 31 de julio de 2002.

⁶⁸ La solicitud de instauración a los cuatro oficiales, presentada por el fiscal general de la República ante el TSJ, fue técnicamente rechazada tras el resultado de ocho votos a favor y 12 abstenciones. De manera similar, la posterior denuncia presentada por el magistrado Alejandro Angulo Fontiveros también fue rechazada con una votación de 11 votos positivos y nueve en firme. Finalmente, la denuncia presentada por el Magistrado Franklin Ariaschir el 14 de agosto fue aprobada con 11 votos a favor y ocho votos en contra. Esta última denuncia establecía que no hubo rebelión militar el 11 de abril ni golpe de Estado sino una situación de vacío de poder, por ende, a los oficiales se les sobrepasa la causa. *El Nacional*, Caracas, 15 de agosto de 2002; *El Universal*, Caracas, 15 de agosto de 2002; VILLEGAS, Ernesto (eveve1@carfyn.net), "Funcionarios tuvieron la intención de Restablecer la Paz", en *Semana Quinto Día*, (<http://www.quintodia.com>), Caracas, Edición 300, 16 al 23 de agosto de 2002, p. 18.

⁶⁹ En efecto, Ismael Rodríguez, ex militante activo del MVR, fue vicepresidente del gobierno de Chávez en el 2000. Durante el mes de mayo, se realizó una marcha multitudinaria para exigir su renuncia como máxima autoridad del ministerio público. Más de un millón de firmas fueron recogidas.

⁷⁰ El artículo 72 de la Constitución estipula que todos los cargos de elección popular son revocables mediante referéndum revocatorio, el cual podrá ser utilizado transcurrida la mitad del período, dado que la nueva Constitución prevé un mandato presidencial de seis años (artículo 230) y que en su interpretación el gobierno de Chávez se inició en agosto de 2000, aunque llegara efectivamente al poder el 2 de febrero de 1999, así a partir de agosto de 2000 podrá celebrarse un referéndum para decidir si continúa en el poder.

⁷¹ HEUTNERFELD, Teresa, *El Universal*, Caracas, 3 de julio de 2002.

Así, resulta muy importante determinar cómo el nuevo arreglo institucional, plasmado en la nueva Carta Magna del 99, puede explicar la actual percepción de sectores opositores y algunos observadores internacionales que cuestionan seriamente la verdadera independencia o imparcialidad de los poderes públicos constituidos. Situación que, de ser cierta, podría minar la existencia de un verdadero Estado de derecho.

Es necesario retener la conformación de la AN luego de las Mega Elecciones, puesto que de la correlación de fuerzas en su interior depende la designación de las autoridades de los otros poderes públicos, el Judicial, el Moral y el Electoral. Como ya se vio, el Povo Patriótico consolidó una mayoría relativa que no lo eximió de buscar alianzas para la designación de las autoridades del Poder Moral, del Poder Electoral, ni la de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. De esta forma, la nueva estructura de los poderes públicos estaba conformada por figuras leales a proceso revolucionario, lo que explica la percepción de poca credibilidad que se evidencia en los sectores de oposición al gobierno⁷².

Podría ser considerado plenamente legítimo y valedero que las fuerzas mayoritarias ganadoras de la contienda electoral elijan a las autoridades de las otras ramas del poder público, si así lo estipulan las reglas de juego constitucionales que fueron aceptadas por voluntad popular. Además, la designación política de estas autoridades no implica, en principio, que sean sumisas a los designios del poder presidencial y se ponga en duda su imparcialidad y profesionalismo. No obstante, cuando se evidencia un alto nivel de abstención como el del proceso de elección de los miembros del nuevo Parlamento (44%), así como la adopción de reglas electorales especiales que favorecieron a las fuerzas mayoritarias del partido de gobierno (e. MVR con el 44% de los votos llegó a obtener el 57% de los cargos en la AN), se puede cuestionar la verdadera legitimidad de las autoridades de las ramas públicas designadas por un Parlamento de mayoría chavista⁷³. Por otra parte,

⁷² Con la nueva composición del Parlamento, si bien la coalición de gobierno no obtuvo las dos terceras partes necesarias para designar a los miembros del Poder Moral (el Defensor del Pueblo, el Contralor y el Fiscal General de la República); gracias a las alianzas con los grupos minoritarios, en especial las comunidades indígenas, ésta pudo alcanzar la mayoría relativa. De esta manera, la designación de las nuevas autoridades del Poder Moral, las del Poder Electoral y finalmente la de los magistrados del TSJ, fue lograda fácilmente sin necesidad de negociar con los sectores opositores.

⁷³ La elección de los miembros del nuevo Parlamento, como parte del proceso de "relegitimación de los poderes públicos", emana de la adopción de una nueva Carta Magna. Para tal efecto, tras la designación de la Comisión Legislativa Nacional, conocida

no hay duda de que la promulgación de la nueva Constitución fue el resultado de un proceso novedoso. En efecto, requirió de dos referendos y la elección de los miembros de una ANC, que le pudieron haber conferido una calidad democrática específica. Sin embargo, nuevamente la sobrerepresentación de la ANC y los altos niveles de abstención que caracterizaron los tres procesos⁷⁴, ponen en duda, para la oposición, la representatividad y pluralidad de una voluntad popular como depositaria del nuevo arreglo institucional⁷⁵.

Es por ello que resulta comprensible que las recientes reglas del juego democrático sean seriamente cuestionadas, al ser consideradas algunas de ellas como no "justas" e incapaces de generar los suficientes incentivos para los perdedores de la competencia electoral. Esto puede explicar que el texto constitucional sea percibido como el proyecto político de una fracción de la sociedad y no de su conjunto. De esta manera, la estipulación por parte de la nueva Constitución de un período presidencial de seis años con posibilidad de reelección por igual período, al tiempo que el actual presidente anuncia reiteradamente que gobernará hasta el 2021, fecha en que a su juicio se consolidará el proceso revolucionario, evidencia alarmantes sesgos autoritarios que emanan del nivel constitucional. Esto resulta mucho más preocupante cuando el nuevo diseño institucional fue concebido para exacerbar los poderes sobre la figura presidencial, otorgándole mayores poderes discrecionales sobre las otras ramas del poder público, al tiempo que logra tener un mayor control sobre una reestructurada FAN. Por lo tanto, existe un alto riesgo de que sectores militares y civiles reaccionarios decidan dejar de aceptar el conjunto de reglas institucionales que emanan de la Carta Magna Bolivariana.

como *El Congreso*, por parte de la ANC, se estableció un Estatuto Electoral, de carácter temporal, que estipuló, entre otras cosas, la eliminación de los "diputados adicionales", así como la adopción de "un sistema de personalización y de representación proporcional" para la elección de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales y municipales, que aumentó la elección nominal a 50%. Estas medidas favorecieron a las grandes organizaciones partidistas como el MVR, acentuando de esta manera el efecto mayoritario del sistema electoral. (Ver: RACHADELL, Manuel, "El Régimen Electoral en la Constitución de 1999", en *Revista Política*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, No. 26, 2001, pp. 215-254).

⁷⁴ El referéndum consultivo de abril de 1999 tuvo un nivel de abstención del 63%; para la elección de los miembros de la ANC fue del 54%, y para el referéndum aprobatorio de diciembre de 1999 fue de 56% (KÖNIGKE, Herbert, *op. cit.*, p. 124).

⁷⁵ ICÓNBUITI, Miriam, *El Universal*, Caracas, 10 de julio de 2002.

2. La situación de los cuarteles

Uno de los grandes interrogantes que surgen en torno a la actual situación de conflictividad política en la sociedad venezolana, caracterizada por la fuerte polarización y adopción de posturas radicales, es determinar hasta qué punto las actitudes de desobediencia y desacato de la cúpula militar al Comandante en Jefe y los rumores de rebeldía que corren a interior de la institución castrense son signos de que las reglas de juego democrático estipuladas en el nuevo arreglo institucional pueden dejar de ser aceptadas.

Desde 1958, el naciente sistema democrático venezolano tuvo como gran reto la instauración efectiva del control civil sobre los militares, considerada como una de las garantías para su estabilidad, dando así por terminada una larga tradición militarista donde las grandes revueltas militares, las guerras civiles comandadas por jefes militares, los gobiernos caudillistas, militares, y las largas dictaduras concucicas desde los cuarteles, fueron las características de largos años de la historia política venezolana. Si bien las primeras constituciones, tanto la de 1819 como la de 1830, estipulaban el principio obediente y no deliberante de las fuerzas militares, fue solo con la puesta en vigencia de la Constitución de 1961 que pudo materializarse, con algunas imperfecciones, en la práctica cotidiana²⁶. En efecto, el artículo 132 incorporaba la subordinación del poder militar por el civil, al establecer que: "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"²⁷.

²⁶ La Constitución de 1819 fue la que por primera vez estipuló que "la fuerza pública es esencialmente obediente, ningún cuerpo armado puede deliberar". Igualmente, a partir de la Constitución de 1830, el principio según el cual "las Fuerzas Armadas Nacionales son obedientes y no deliberantes", estuvo presente en las posteriores cartas magnas, salvo la de 1951 en pleno gobierno dictatorial de general Pérez Jiménez. Ver: REY, Juan Carlos, "Observaciones Sobre el Título VI y el Título IX de las Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República", en *Revista Política*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, No. 23, 1999, p. 179.

²⁷ Asimismo en el artículo 31 se designaba 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 civil 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.

Sin embargo, los hechos de abril pasado pusieron al descubierto una fuerte tendencia de deliberancia política de la FAN, constituyendo de esta manera un retroceso histórico-político con considerables consecuencias que pueden amenazar la estabilidad del ya frágil sistema político venezolano. Dicha tendencia se manifestó primero con el pronunciamiento de un alto oficial activo de la Fuerza Área Venezolana, el coronel Pedro Soto, durante una conferencia celebrada en la capital el 8 de febrero de 2002, cubierta ampliamente por los medios; 10 días más tarde, un oficial de alto rango de la Armada Venezolana, el contralmirante Carlos Molina Tamiayo, hizo lo suyo haciendo fuertes críticas a los políticos del alto gobierno²⁸. Pero fue durante el desarrollo de los acontecimientos de abril que se hizo más evidente el carácter deliberante de la FAN, cuando altos oficiales desconocieron la autoridad de su Comandante en Jefe, el presidente de la República, que llevó al derrocamiento de Chávez y a la instauración del gobierno transitorio de Carmona.

Sin embargo, los acontecimientos que permitieron el retorno de Chávez al poder también revelan una fuerte deliberancia, manifestada en las posturas partidarias al proceso político denominado Revolución Bolivariana de algunos de los altos generales que acompañan al primer mandatario²⁹.

Ante esta situación, expertos en asuntos militares como Herbert Koeneke y Jesús Sanoja Hernández³⁰ opinan que es inédita, puesto que es la primera vez que ocurre un conflicto de esta naturaleza que sea ventilado ante la opinión pública a través de los medios, así como también por el carácter de alto rango que poseen los oficiales pronunciados, lo que tiene sus causas principales en las decisiones que tomó el gobierno con respecto a los principios fundamentales de la institución castrense, contemplados en la Constitución Nacional de 1999.

En efecto, la nueva Constitución ha traído consigo varios cambios importantes que explican el carácter deliberante y el descontento al interior de la institución militar. Ya Juan Carlos Rey hacía advertencias a este respecto, al comentar la *Propuesta de Constitución Bolivariana* que presentó el presidente Chávez ante la

²⁸ El alto oficial leyó un texto en el que protestó por la "actitud complaciente" de los representantes de los Poderes Públicos, y expresó su oposición a lo que calificó de conductas anticonstitucionales del mandatario y su régimen, al querer controlar a los últimos sectores de la sociedad y del Estado. *El Nacional*, Caracas, 9 de febrero de 2002.

²⁹ Sectores opositores han denunciado las posiciones políticas abiertas de algunos generales partidarios de la "revolución", consideradas como las hazañas fuertes del régimen, entre ellos los generales Raúl Baduel, García Carneiro y García Montoya.

³⁰ *El Nacional*, Caracas, julio de 2002.

ANC, de la cual emana gran parte del contenido y espíritu de la actual Carta Magna⁸¹. Se trata de una serie de cambios que, lejos de haber logrado mitigar los vicios presentes en la institución castrense durante la época del bipartidismo, los hizo mucho más visibles, lo que explica los crecientes rumores de descontento al interior de la institución, en especial en los mandos medios⁸².

La actitud política por parte de algunos oficiales, opositores y partidarios al gobierno de Chávez, puede tener su origen en la no clara definición dentro de la Carta Magna de los principios característicos de una FAN apolítica, obediente y no deliberante, tal y como sí sucedía en la Constitución del 61. Así, en la medida en que la participación en la política activa no estaba prohibida de manera expresa y clara, la manifestación de las preferencias políticas, a favor o en contra del gobierno, se interpretaba como el cumplimiento del artículo 330 de la vigente Constitución, el cual estipula la negativa a "participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político".

Por otra parte, la Carta Magna del 99 estipula que la FAN debe participar activamente en el desarrollo nacional⁸³. Esta nueva prerrogativa justificó en un nivel constitucional la vigencia del "Plan Bolívar 2000", programa de obras sociales dirigido por jefes castrenses⁸⁴, fuertemente criticado por ser ejemplo claro de despilfarro, mala administración y escándalos de corrupción⁸⁵. Así mismo, abrió la posibilidad de que oficiales se involucraran en asuntos tradicionalmente reservados a la burocracia civil.

⁸¹ REY, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 177-200.

⁸² Desde antes de la crisis de abril, los medios habían difundido documentos donde militares manifestaban el descontento contra el actual gobierno. Especialmente criticaban los casos de corrupción al interior del Plan Bolívar, los supuestos nexos con la guerrilla colombiana de las FARC, la politización de la FAN, así como el uso "ilegal" de uniforme militar por parte del presidente en actos de proselitismo político. Incluso, a principios de junio de 2002 fue presentado un video donde el llamado grupo COMACATE (Comandantes, Mayores, Capitanes y Tenientes) hizo público su rechazo al gobierno y su condena a la supuesta "dotación de armas" a los Círculos Bolivarianos.

⁸³ Según el artículo 328 de la Constitución Nacional de la República Bolivariana se estipula como una de las principales funciones la "... participacion activa en el desarrollo nacional (...)"

⁸⁴ El programa, puesto en marcha en abril de 1999, incluye un conjunto de obras de interés social conducido por oficiales de la FAN, entre las cuales se destacan la reconstrucción de escuelas, hospitales y ambulatorios, la alfabetización de la población de menores recursos, la limpieza de calles, aceras y avenidas, y la instalación de mercados populares. Los recursos son manejados por intermediación de la Fundación Fortalecimiento Social adscrita al ministerio de la Familia. HERNÁNDEZ, Vladimir, *El Nacional*, Caracas, 11 de septiembre de 1999; POLEO, Wilmer, *El Nacional*, Caracas, 16 de septiembre de 1999.

⁸⁵ Dos otros oficiales estuvieron involucrados en supuestos casos de corrupción: el general de división Víctor Cruz Weller, quien fue el presidente del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, FONDU, y el general de división Melvin López Hidalgo, quien estuvo afirmando de la Guarnición en el estado Guárico, siendo en la actualidad el nuevo Inspector General de la FAN. IEAL, *Acéla*, *El Nacional*, Caracas, 7 de junio de 2001; CASAS, Genovés, *El Nacional*, Caracas, 6 de diciembre de 2001.

No obstante uno de los principales cambios fue el paso de Fuerzas Armadas Nacionales (FF.AA.) a Fuerza Armada Nacional (FAN), lo que busca una mayor coordinación y, por ende, control de su comandante en jefe, el Presidente de la República. Además, la prerrogativa de autorización de los ascensos militares de los altos oficiales que poseía el antiguo Congreso fue sustituida por la prerrogativa exclusiva en manos del jefe del Ejecutivo⁸⁶. De esta manera, el Presidente adquiere no sólo un mayor control sobre la institución castrense sino también un poder discrecional muy importante, ratificándose el carácter militarista de Chávez, reuniendo a su alrededor gente incondicional. Si en el pasado los oficiales cuestionaban la legitimidad de la cúpula militar, cuyos privilegios y ascensos estaban condicionados a su complacencia con una cúpula bipartidista calificada como corrupta, hoy en día sucede algo similar cuando se cuestiona la autoridad moral por "la actitud genuflexa y servil" de los altos oficiales de la cúpula militar a la figura presidencial y su proyecto político⁸⁷.

B. Una crisis económica anunciada

Durante una concentración del "oficialismo" celebrada en Maracaibo a fines del mes de julio, el presidente Chávez anunció a sus seguidores que, aún con hambre, debía ser defendida "la Revolución"⁸⁸. No obstante, "amor con hambre" no dura. En efecto, mucho más preocupante que la actual crisis política es la grave situación económica del país, como consecuencia directa de la grave crisis fiscal por la que atraviesan las finanzas públicas. Los principales indicadores de la economía venezolana resultan alarmantes, más aún cuando éstos han sufrido importantes modificaciones en lo que va corrido de 2002. Durante el primer semestre de 2002, más de 300.000 personas han perdido sus puestos de trabajo, ubicando el nivel de

⁸⁶ En efecto, la Constitución del 61, en su artículo 150, numeral 9, estipulaba: "Son atribuciones del Senado el ascenso desde coronel o capitán de navío, inclusive". Ahora, la nueva Carta Magna, en su artículo 23a, numeral 5, estipula como atribuciones del Presidente de la República "ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coroneto, o capitán o capitana de navío, y retribuirlos en sus sueldos para los cargos que se son privativos".

⁸⁷ Comunicado del COMACATE, 4 de junio de 2002.

⁸⁸ *El Nacional*, Caracas, 30 de julio de 2002.

desempleo en una cifra que oscila entre el 15% y el 18%. De manera similar, un estudio de Datanálisis reveló que casi cinco millones y medio de venezolanos pertenecen a sector informal de la economía, es decir un 54% de la población económicamente activa, al tiempo que sus ingresos son un 38% inferiores a los del sector formal⁹¹. Así mismo, la tasa de depreciación del bolívar frente al dólar, tras el anuncio realizado por el Ejecutivo de modificación de la política cambiaria, ha llegado al 75%. Un grave panorama económico al que se le agregan la caída en el consumo, incluyendo productos de la cesta básica familiar y la paralización de los principales parques industriales.

Se trata de cifras que son, a primera vista, parte de una constante que caracteriza la economía venezolana, la cual viene de un largo ciclo de recesión desde principios de los años ochenta. Sin embargo, es la primera vez que se observa una considerable paralización del aparato productivo, al tiempo que el fantasma de la inflación se hace presente como consecuencia directa de la fuerte devaluación de la moneda. Hecho comprensible en un país con un alto nivel de dependencia de sus importaciones⁹². No obstante, el hecho más preocupante reside en la gran dificultad para solucionar la crisis fiscal, sin enterrar la urgente necesidad de reactivación económica, todo ello en medio de un ambiente de gran conflictividad política que mira la poca confianza y credibilidad de inversionistas y prestamistas nacionales y extranjeros.

1. Acentuada dependencia del modelo rentista distribuidor

La escasa importancia que el gobierno de Chávez le ha dado a la iniciativa privada como fuente de generación de riqueza puede observarse en los pocos esfuerzos que se han emprendido para generar la suficiente confianza y credibilidad de inversionistas nacionales y extranjeros. Desde su llegada al poder, Chávez no ha

⁹¹ DATANÁLISIS, "54% de la población ocupada pertenece a economía informal", (<http://www.datanalisis.com>), mayo de 2002, visitado el 30 de junio de 2002.

⁹² Aproximadamente un 80% de los alimentos deben ser importados.

visto con buenos ojos a los empresarios, considerados como grupos privilegiados que se beneficiarán de las relaciones clientelares de la época del bipartidismo, al tiempo que critica abiertamente el "neoliberalismo salvaje". Eso explica su fuerte discurso contra los "oligarcas", quienes a su juicio son los responsables, junto con los "cúpulas podridas" de los partidos tradicionales, de todos los males que aquejan a la República.

La visión del chavismo, caracterizada entre otras cosas por la reivindicación popular, ejos de cuestionar el esquema distribuidor de la renta petrolera como sustento de un sistema político, exalta su vital importancia para lograr una democracia que privilegie la igualdad social por sobre la igualdad de oportunidades⁹³. En varios apartados de la nueva Constitución puede observarse la vital importancia del Estado como ente regulador, promotor y participe de las relaciones económicas. Así, por ejemplo, se establece que el Estado garantizará la creación y justa distribución de la riqueza (artículo 112) mediante una planificación estratégica (artículo 299).

Sin embargo, la reivindicación del papel distribuidor de la renta petrolera ha quedado de manifiesto con la vital importancia que le ha dado este gobierno a la repotenciación del cartel petrolero, la OPEP. La búsqueda de una mayor coordinación entre países exportadores de crudo se justifica en la necesidad de lograr incrementos en los precios del petróleo, mediante recorres en la producción. Pero, en la medida en que el precio es la prioridad en detrimento de un menor volumen de producción, se disminuyen las opciones para que el petróleo se convierta en un motor de desarrollo que articule a mayoría de los sectores productivos de la economía, es decir en palabras de Arturo Uslar Pietri, se reduce la efectiva posibilidad de "sembrar el petróleo"⁹⁴. Por lo tanto, se intensifican el esquema rentista y la vulnerabilidad al comportamiento del mercado petrolero internacional.

No hay que dudar de la efectividad de las recientes políticas de la OPEP, puesto que ciertamente lograron un considerable repunte de los deprimidos precios internacionales del crudo a partir del año 2000, logrando establecer una banda de

⁹³ LÓPEZ Margarita, *op.cit.*, p. 125.

⁹⁴ Uno de los hombres más lustres de la reciente historia contemporánea de Venezuela. Uno de los grandes líderes por su vez es recordado es la idea de "sembrar el petróleo", haciendo referencia a la necesidad de utilizar la riqueza petrolera como panacea para el desarrollo económico integral y diversificado de esta nación. Fuerte crítico del esquema de un Estado rentista instaurado a plenitud en la década de los setenta, durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, creador de la noción de "capitalismo de Estado".

precios considerada "justa". Sin embargo, pretender sustentar la viabilidad económica, y de alguna manera política, sobre una variable que a lo largo de la historia se ha caracterizado por su extrema volatilidad, al tiempo que un discurso agresivo aleja las posibilidades de inversión en otros sectores de la economía, explica cómo el actual panorama económico y fiscal luce bastante incierto y preocupante.

En efecto, aunque el país recibió por concepto de exportaciones petroleras cerca de 70.000 millones de dólares durante los últimos tres años, es decir, un incremento del 55,7%⁸³, si se compara con el promedio anual exhibido durante el gobierno de Caldera (1994-1998), el impacto sobre la economía ha sido mínimo. El efecto inmediato de los altos precios del crudo es un incremento de los ingresos fiscales que percibe el Estado por este concepto. Esto pudo haber creado una noción un poco errada de "bonanza petrolera" que explica la poca preocupación del gobierno por presentar un programa económico coherente y creíble que hubiese permitido generar la suficiente confianza y credibilidad en los agentes del mercado, materializadas en una mayor inversión y una reactivación económica cada vez menos dependientes de la renta petrolera.

Según el estudio del economista Francisco Rodríguez⁸⁴, a pesar del considerable aumento de las exportaciones petroleras, la recaudación del fisco por este concepto, es decir, lo que efectivamente recibe el Estado, tuvo sólo un incremento del 31,9%. Si a ello se le suma la obligatoriedad de cumplir con el depósito de recursos en el Fondo de Inversión y Estabilidad Macroeconómica (FIEM)⁸⁵, se puede encontrar que el monto anual promedio que ha recibido el gobierno en estos tres años es del orden de los 8.088 millones de dólares, cifra muy inferior si se compara con los 22.707 millones de dólares anuales de exportaciones petroleras. El estudio concluye que, descontando la inflación estadounidense, el ingreso petrolero per cápita durante

⁸³ RODRÍGUEZ, Francisco, "Reflexiones Sobre el Presupuesto de la Nación del Año 2002. Visión de Corto y Largo Plazo", en *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 2002, No. 17, Año XI, p. 34.

⁸⁴ Economista egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (1992), Ph.D. en economía de la Universidad de Harvard (1996). Jefe coordinador de la oficina de asesoría económica y financiera del Parlamento venezolano.

⁸⁵ El decreto No. 2991 del 4 de noviembre de 1999 creó la Ley del FIEM con el objetivo de "procurar que las fluctuaciones del ingreso petrolero no afecten al bienestar económico, financiero, cambiario y monetario del país" (artículo 1). Para tal efecto se estableció que los ingresos (SUR, impuesto de explotación del petróleo y de gas, dividendos decretados y pagados por PDVSA, etc.) percibidos en exceso del promedio de dichos ingresos en los últimos 5 años calendario fueran consignados en el Fondo (artículo 3-6).

este período solo ha sido de 311,6 dólares, es decir, un dólar adicional con respecto al período del gobierno de Caldera. Como puede apreciarse, pretender lograr una justicia social sustentándose en la reducida capacidad del instrumento de la renta petrolera en la medida en que no se crean las condiciones suficientes para incentivar la economía no petrolera, resulta extremadamente optimista y peligrosa.

Esto puede explicar por qué al tiempo que existía la percepción de estar viviendo en una nueva "bonanza petrolera", y las connotaciones que esto implicaba, el Estado venezolano incrementó su endeudamiento público interno en casi un 430%. Desde 1998, la deuda interna pasó de una cifra de 2 **billones** de bolívares a 10,5 **billones** de bolívares al cierre del año 2001⁸⁶. En efecto, la mayoría de los incrementos salariales decretados por el gobierno nacional, los diferentes compromisos laborales pendientes, y los tan criticados tres meses de aguinaldo de 2001, fueron cubiertos mediante endeudamiento interno⁸⁷. Así, al analizar la composición del gasto público puede encontrarse que el gasto de servicio de la deuda ha venido aumentando como porcentaje tanto del gasto presupuestado como del gasto aprobado⁸⁸. Esto obedece principalmente al cambio de composición de la deuda hacia un mayor endeudamiento interno, que ha traído consigo un evidente incremento del costo de la deuda. Un comportamiento que puede calificarse como "explosivo" si se observa que el pago de intereses por este concepto aumentó en un 116%, al pasar de 639.000 millones de bolívares durante el primer semestre de 2001, a 1.3 billones de bolívares para el mismo período de 2002⁸⁹.

2. Cuando la crisis llegó...

Teniendo en cuenta la acentuada dependencia fiscal de las exportaciones petroleras, era de esperarse que cualquier caída en el precio del crudo traería

⁸⁶ SAUMERON, Víctor (vsaumeron@eluniversal.com.ve), *El Universal*, Caracas, Sección Financiera, 23 de julio de 2002. Otros autores, como el economista Gustavo García, calculan la deuda pública interna en Bs 11.500 millones. ROMAS, Andrés, *El Nacional*, Caracas, Financiera 7 de febrero de 2002.

⁸⁷ Muchos de estos aumentos salariales y otros tipos de prestaciones otorgados fueron seriamente cuestionados puesto que no obedecían a la peculiar realidad económica. Más bien representaban un conjunto de medidas que caracterizan a los mandatarios de corte populista.

⁸⁸ RODRÍGUEZ, Francisco, *op. cit.*, p. 324.

⁸⁹ SAUMERON, Víctor, *op. cit.*, Sección Financiera.

consigo repercusiones fiscales. Así, desde mediados de 2001, algunas de las principales firmas analistas de riesgo, entre ellas Morgan Stanley, preveían la existencia de algunos riesgos que pudieran afectar, en el mediano plazo, la capacidad de pago de Venezuela. De esta manera, se determinó que la vulnerabilidad de las cuentas fiscales en caso de una baja en los precios del crudo, o el incremento de la volatilidad política como resultado de una merma en la popularidad del jefe del Estado, podrían ser fuentes generadoras de estos riesgos¹⁰⁰.

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre se acentuó la caída de los precios internacionales del petróleo, como consecuencia directa de la intensificación del proceso de desaceleración de la economía mundial¹⁰¹. Esto trajo consigo una percepción negativa en torno a la posibilidad de hacer negocios en Venezuela, ante la incertidumbre de las medidas que aplicaría el gobierno de persistir dicho comportamiento. La administración Chávez, lejos de dar señales positivas para lograr de una vez por todas la reactivación de la economía venezolana, respondió al mal desempeño económico con la retórica de enfrentamiento con el empresariado nacional. Así, en noviembre se anunciaba la promulgación de las Leyes Habilitantes, las cuales fueron percibidas como un gran desestímulo a la iniciativa e inversión privadas, al tiempo que marcaba el inicio del enrarecimiento del ambiente político.

En la medida en que se disminuían los ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera, se debió haber asegurado que los ingresos fiscales no petroleros fuesen suficientes para poder financiar el presupuesto de la nación sin necesidad de recurrir al endeudamiento externo, más aún cuando la calificación de los bonos de la República se tornaba negativa, puesto que esto traía como consecuencia inmediata un mayor costo de endeudamiento externo y la dificultad de colocar bonos en los mercados financieros por ser percibidos como riesgosos¹⁰².

Sin embargo, con una economía no petrolera en retroceso por crisis de inversión, los aportes de ésta al fisco serían proporcionalmente menores con el paso del tiempo. La constante fuga de capitales, cuyo promedio anual oscila alrededor de

¹⁰⁰ *El Nacional*, Caracas, Sección de Economía, 18 de julio de 2001.

¹⁰¹ En 2001, aunque el precio promedio de la cesta petrolera venezolana fue de 20,21 dólares el barril, casi seis dólares por debajo del precio promedio experimentado el año anterior, éste cerró a fines del año en 15,24 dólares. Ministerio de Energía y Minas, "Evolución de los precios del petróleo", [<http://www.mim.gov.ve>], 2002, visitado el 30 de julio de 2002.

¹⁰² A finales de diciembre de 2001, la agencia Fitch modificó de estable negativo el panorama de las calificaciones a largo plazo de la deuda soberana de Venezuela. *El Nacional*, Caracas, Sección de Economía, 19 de diciembre de 2001.

los 5.000 millones de dólares¹⁰³, va presente desde la llegada de Chávez, así lo evidenciaba, haciendo sentir con fuerza sus secuelas negativas sobre la economía en su conjunto, una vez desaparecida la ilusión de bonanza. Se trata de una salida de capitales privados que, en las actuales condiciones de bajos rendimientos de los activos en los principales mercados financieros internacionales, solo tiene explicación en las bajas tasas de beneficios reales del capital de la economía venezolana, situación agudizada por el clima creciente de confrontación política¹⁰⁴. De esta forma era predecible que la actividad económica disminuyera y, por ende, la posibilidad de recaudación del gobierno sería mucho menor a la esperada. Por lo tanto, las estimaciones de los ingresos no petroleros en el presupuesto de la nación para el año 2002, es decir, aquellos que provienen de la recaudación tributaria como el impuesto sobre la renta (ISRL), el impuesto sobre el valor agregado (IVA), aduanas, entre otros, ya podían ser previstos como extremadamente optimistas.

3. ¿El año del ajuste? La dificultad anunciada

La actual situación de Venezuela puede ser calificada como un círculo vicioso donde la crisis política alimenta la deteriorada situación económica, al tiempo que ésta es abono para la creciente polarización política del país. De esta manera, la agitada situación política no sólo hizo prever la profundización de la insostenibilidad fiscal, sino que ahora hace previsible que sus medidas correctivas puedan ser difícilmente llevadas a la práctica.

Antes que la crisis política se desatara a plenitud, el gobierno ya había anunciado nuevas medidas en materia fiscal y cambiaria que buscaban solucionar un déficit creciente e insostenible en las finanzas públicas. En efecto, un martes de carnaval, días después de que el primer oficial de alto rango hiciera pública su oposición al gobierno, el presidente Chávez anunció la modificación de la política cambiaria y la puesta en vigencia de un impuesto al débito bancario (IDB)¹⁰⁵. De

¹⁰³ RODRÍGUEZ Gumesinda, *El Nacional*, Caracas, Sección Economía, 25 de febrero 2002 (ministro de Coordinación y jefe de gabinete económico 1974-1977).

¹⁰⁴ RODRÍGUEZ Gumesinda, *ibid.*

¹⁰⁵ La noche del 12 de febrero de 2002, el presidente Chávez anunció en una cadena nacional de radio y televisión las nuevas medidas económicas.

esta manera, a partir del día siguiente fue presentada al Parlamento la propuesta de un impuesto del 0,75% a todas las transacciones bancarias. Así mismo, entró en vigencia una nueva modalidad del sistema cambiario, basada en la libre flotación del bolívar frente al dólar con posibilidad de intervención del BCV. La respuesta de los mercados fue inmediata: en dos jornadas, el precio de la divisa estadounidense pasó de 720 bolívars a casi 1.000 bolívars¹⁰⁹.

Sin embargo, el inicio de las protestas en torno a PDVSA, que culminó con el breve derrocamiento de Chávez, hizo que la crítica situación política y militar fuera el centro de todas las miradas. Fue sólo a partir de mayo, tras la conformación de un nuevo gabinete económico¹¹⁰, que se anunciaron las nuevas medidas económicas como respuesta a la alarmante crisis fiscal. En efecto, el 30 de mayo se oficializó el anuncio de las nuevas medidas. En cuanto a la política tributaria, se estableció el incremento de la alícuota del IVA, del 14,5% al 16%, así como la eliminación de la mayoría de sus exenciones, al tiempo que se buscaba una mayor eficiencia en los niveles de recaudación y un mayor control en las aduanas. El recién decretado IDB también sufrió modificaciones al aumentarse al 1%¹¹¹.

Nuevamente, las reacciones del mercado no se hicieron esperar. El bolívar volvió a ser blanco de especulaciones. Si bien la moneda local, tras el retorno de Chávez al poder, ya venía en un franco proceso de deprecación, los anuncios del nuevo gabinete no dieron las suficientes buenas señales, acentuando esta tendencia. Ante tal situación, el presidente Chávez argumentaba que los ataques especulativos eran parte de una "conspiración económica" por parte de los económicamente poderosos que buscaban a toda costa su derrocamiento. Sin embargo, más que parte de un plan con tintes "golpistas", fue la repuesta natural del mercado que evidenciaba la falta de credibilidad en el denominado "Plan Tobías". El derroche en optimismo para la concreción de las metas fiscales hacía prever que el Ejecutivo

¹⁰⁹ Se estableció un sistema de libre flotación del dólar en el mercado, relativamente independiente, sin perjuicio de la intervención del BCV. No obstante, la ligera intervención permitió que el precio del dólar se situara, durante los dos meses en un precio promedio de 840 bolívars.

¹¹⁰ El 5 de mayo, el presidente Chávez anunció en su programa dominical "Aló presidente" la designación de los economistas Tobías Nobrega y Felipe Pérez como los nuevos ministros de Finanzas y de Planificación, respectivamente. CARQUEZ, Alfredo, *El Nacional*, Caracas, 6 de mayo de 2002. Dos días tarde, Manuel Rosales fue juramentado como el nuevo ministro de Industria y Comercio, quedando completado el nuevo gabinete económico.

¹¹¹ *El Nacional*, Caracas, 31 de mayo de 2002.

utilizaría la devaluación discrecional como una herramienta para la financiación del déficit fiscal. Esta percepción fue lo que precipitó la necesidad de cubrirse ante tal riesgo mediante la compra de divisas, principalmente el dólar. Esto explica, junto con el agitado ambiente político de los últimos meses del primer semestre, que la divisa estadounidense se cotizara por encima de los 1.400 bolívars a mediados del año.

Después de dos meses de haberse anunciado las medidas del Plan Tobías, éste no había entrado en plena ejecución. El gobierno nacional, a pesar de contar con una cómoda mayoría en el Parlamento, solo había logrado, y con mucha dificultad¹¹², la aprobación en primera discusión de las nuevas medidas tributarias que aspiran recolectar un monto cercano al **billón** de bolívars¹¹³. No obstante, se trata de una meta difícil de concretar y así lo revelan los recientes datos sobre el comportamiento de los ingresos del gobierno central. Los ingresos tributarios durante el primer semestre de 2002 sólo crecieron en un 0,25%, que en términos reales representa una caída superior al 19%¹¹⁴.

La precaria economía venezolana, dada su actual situación de estancamiento, tiene cada vez menos capacidad de seguir aportando los mismos niveles de tributación. Por lo tanto, una mayor carga tributaria lejos de revertir esta tendencia, podría acentuarla. Solo una economía en vías de reactivación podría ser capaz de colaborar para la concreción de las metas fiscales¹¹⁵. Sin embargo, esto parece cada vez menos posible, más aún cuando el otro pilar capaz de encender los motores de la economía, la inversión pública, está en franco debilitamiento como consecuencia directa de la crisis fiscal¹¹⁶. Esto, sin embargo, no impidió que el gasto

¹⁰⁹ No solo los diputados de la bancada de la oposición han votado en contra de las nuevas medidas. Varios diputados del MVR han declarado su rechazo a las nuevas políticas por ser consideradas "neoliberales" y porque empobrecen a los venezolanos.

¹¹⁰ MEIR, Eduardo, *El Nacional*, Caracas, Opinión, 6 de junio de 2002.

¹¹¹ El ISLR cayó 4,81%, los impuestos de telecomunicaciones disminuyeron en 59,07%, solo los ingresos por concepto del IVA aumentaron un 22,14%. Los mayores incrementos en los ingresos totales fueron los provenientes de las utilidades del BCV, las cuales aumentaron un 257,5%, y los de la regalía petrolera que pasaron de Bs 1.400 millones a Bs 2.100 millones. Sin embargo, los ingresos del gobierno central en su conjunto solo se incrementaron en 8,92% en términos nominales, pero esto representó una caída, en términos reales, de 11,6%. Datos del Ministerio de Finanzas. AMALIA, Luisa, *El Universal*, Caracas, 23 de julio de 2002.

¹¹² Según un estudio elaborado por el Consejo Nacional de Industria, Conindustria, adscrito a Fedecámaras, el país necesita una inversión pública y privada cercana a los 25.000 millones de dólares anuales para poder crear 100.000 puestos de trabajo y poder frenar la expansión de la economía informal.

¹¹³ El gasto de capital, que incluye recursos inyectados por el gobierno para nuevas inversiones, cayó de Bs 1.640 millones durante el primer semestre de 2001 a Bs 1.160 millones para el mismo período de 2002. Es decir, una reducción del 30%, la cual, descontando inflación, equivale al 49%. SALMERON, Víctor, *op. cit.*

corriente siguiera aumentando, 5%, para ubicarse en 7,1 **bi lones** de bolívares, lo cual evidencia la dificultad para reducir el gasto público, dada su inflexibilidad.

Si a esto se le suma la mala imagen del país que obstaculiza el acceso a recursos en los mercados internacionales de capitales, en un contexto de altos precios de petróleo, además de los mayores ingresos en bolívares que percibe el fisco por este concepto, producto de la depreciación de la moneda, se pone de manifiesto la magnitud de la crisis fiscal y de impacto que tiene en ésta el vigente clima de conflictividad política. Se trata de una crisis fiscal que a juicio de los opositores del gobierno de Chávez, puso en evidencia una gran incapacidad para el manejo de las finanzas públicas, con signos de derroche, despilfarro, vicios clientelares y de corrupción y excesivas promesas populistas como las características más notorias de la denominada Quinta República¹¹⁴. Se trata de un conjunto de características de los cuarenta años de bipartidismo que los hoy chavistas critican fuertemente, las cuales lejos de ser corregidas se han magnificado.

Conclusión

El presidente Chávez "quemó" el enorme capital político con el que inició su gobierno, cimentado en propuestas muy difíciles de llevar a cabo en el corto plazo, por lo cual sus electores pronto pasaron del extremo optimismo a la desoladora desesperanza. El hecho de continuar con su actitud de candidato, muy diferente a la de un gobernante que debe simbolizar la unidad de una nación, incentivó la polarización de la sociedad venezolana a tal punto que hoy en día se ha llegado a una situación incontrolable, con un clima de tensión similar al que cesembocó en el golpe de abril. El ahondamiento de la crisis venezolana podría haberse evitado si el conjunto de los venezolanos hubiera dejado de lado su afán por soluciones

¹¹⁴ A mediados de mayo de 2002, un gran escándalo de corrupción hizo eco en la opinión pública venezolana. Se trata de un supuesto caso de malversación de fondos en torno al RFM, cuyo monto oscilaría entre los 2.300 millones de dólares, los cuales debieron haber ingresado a este fondo, pero que presuntamente fueron utilizados para el pago de sueldos y salarios de los trabajadores públicos, tal como lo revelara el propio Hugo Chávez. Hay que recordar que en 1993 Carlos Andrés Pérez tuvo que abandonar la presidencia de forma anticipada, cuando los magistrados de la entonces Corte Suprema de Justicia decidieron que existían méritos para enjuicarlo por malversación de 17 millones de dólares de la Partida Secreta.

milagrosas y redentoras y hubiera puesto mayor atención al discurso bolivariano del MVR. Dicho discurso no se ha modificado y se ha aplicado al pie de la letra, consistente en la profundización del modelo rentista algo imposible de llevar a cabo cuando se está ante un Estado prácticamente quebrado. De la Revolución Bolivariana sólo queda un cambio constitucional que simplemente facilitó el remplazo de los actores en el poder, porque las soluciones de fondo y que se necesitan para recomponer el camino venezolano, se han seguido postergando, incrementando así el costo de su implementación a medida que transurre el tiempo.

Varos analistas venezolanos creen que los días del gobierno chavista están contados, y que muy posiblemente, más temprano que tarde, Hugo Chávez tendrá que dejar la presidencia. En diciembre de 2001, ante la pregunta "¿Cuánto tiempo le da usted al presidente Chávez para que cumpla sus promesas?", el 34,1% de 1.000 encuestados respondió "No le doy más tiempo"; para junio de 2002, ante la misma pregunta, el 44,9% de los encuestados respondió de igual forma¹¹⁵. Ante un hipotético referendo revocatorio del mandato presidencial, en junio de 2002 un 66,2% de los encuestados habría votado a favor de la revocatoria¹¹⁶. Hay que tener en cuenta que, por el momento, en el panorama político venezolano no hay nadie que se perfila como el posible sucesor de Chávez y pueda hacerse cargo del timonel, porque aunque los sectores apostadores al gobierno de Chávez han conseguido una mayor coordinación y disciplina en torno a la recién creada Coordinadora Democrática, ésta aún luce muy dispersa. A Pedro Carmona lo han sucedido entre las preferencias de la opinión pública Enrique Mendoza, gobernador de estado Miranda, Alfredo Peña, alcalde mayor de Caracas y, últimamente, Julio Borges, diputado a la AN, uno de los miembros sobresalientes de Primero Justicia¹¹⁷. ¿Mañana quién será? Esta pregunta es pertinente, puesto que la crisis por la que atraviesa Venezuela es debida en gran parte a la falta de educación política de la población. Sin ella, es completamente imposible proponer, exigir y presentar soluciones y resultados. Se cae en la práctica de una política incompleta, porque se desconoce la manera adecuada de ejercer los derechos y de tomar decisiones con criterio soberano¹¹⁸.

¹¹⁵ DA'ANÁLISIS, 2002, "Encuesta Omnibus Nacional de Datosálisis, del 6 al 11 de junio de 2002", (<http://www.datanalisis.com>), visitado el 27 de julio de 2002.

¹¹⁶ DA'ANÁLISIS, 2002, *ibid.*

¹¹⁷ DA'ANÁLISIS, 2002, *ibid.*

¹¹⁸ GAMIS, Decretal 2000, op. cit., p. 116.

Aunque las perspectivas para el devenir venezolano parezcan confusas en el corto plazo, se puede avizorar una salida política siguiendo el marco democrático. La misma Constitución Bolivariana da tiempo tanto a los chavistas como a sus opositores para recomponer el juego político, al permitir el referendo que revoca cualquier mandato de elección popular pasada la mitad del período correspondiente¹¹⁹. Esta salida se muestra como la opción ideal, puesta que sería una forma apropiada de romper el equilibrio de fuerzas generado por la polarización de la sociedad, manifestado en el golpe y el contragolpe. Representaría la oportunidad para los miembros de la oposición de materializar en las urnas su capacidad de convocatoria, demostrada hasta el momento en las marchas multitudinarias. La aceptación del referendo significaría la voluntad de la oposición de seguir las reglas de juego impuestas por la Constitución Bolivariana, implicando de esta manera un equilibrio democrático. Pero hay mucho trecho para llegar allí, porque en la actualidad ella desconfía de las autoridades electorales. Para las fuerzas chavistas representaría una gran oportunidad de demostrar con votos, una vez más, el gran apoyo popular con el que estiman contar. Sin embargo, deben ser capaces de asumir a cabalidad su papel como gobierno, sin caer en la tentación revanchista para las convocatorias de los referendos. Así, cabe preguntarse si la oposición y el gobierno cederán en sus intereses coyunturales con el fin de prepararse para dicho proceso. Además, presenta la ventaja de permitir que los partidos políticos se reconstituyan, recomponiendo así el juego político venezolano. Por lo menos, estos han retomado cierta importancia para la opinión pública: ante la pregunta "¿Qué tan necesarios son los partidos políticos en este momento que vive el país?", un 58,1% de encuestados respondió "Son necesarios / Son muy necesarios"¹²⁰.

La salida golpista no parece muy evidente, lo que no significa que sea plenamente descartable de continuar la actual coyuntura. Sin embargo, de suceder, Venezuela sufriría una enorme presión de sus vecinos latinoamericanos para que dé marcha atrás, siguiendo con lo estipulado en la Carta Democrática firmada en Lima en septiembre de 2001. Venezuela vive una coyuntura histórica que exige, tanto a las fuerzas bolivarianas como a las opositoras, la unificación de esfuerzos

¹¹⁹ Como ya se había explicado, el referéndum revocatorio del mandato del presidente sería aplicable a partir del 18 de agosto de 2003, para el caso de los diputados de la AN, a partir de enero de 2005, y finalmente para alcaldes y gobernadores de estado, lo cual ya se hizo.

¹²⁰ DATANÁLISIS, 2002, np. cit.

para el diseño de un proyecto de país, originado en una visión plural, heterogénea y constructiva. Es necesaria la reflexión en estos momentos en que una grave crisis económica se conjuga con un ambiente de gran conflictividad política, simbiosis peligrosa que puede exacerbar las amenazas de una violencia política que podría semejar el caso colombiano¹²¹. Por ello, la prioridad debe ser enrumbar a Venezuela en la senda de un desarrollo integral que permita superar su actual grave crisis económica, política, social y moral. Una visión que puede ser considerada un poco romántica y quizás improbable bajo la óptica de los líderes del gobierno y la oposición, pero que constituye una voz de alerta sobre la amenaza que se cierne sobre el sistema democrático venezolano.

Bibliografía

Artículos provenientes de una publicación periódica

- CARRASQUERO, J. Vicente; WEISCH, Friederich, "Opinión Pública y Cultura Política en Venezuela: la Consolidación del Chavacismo", en *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999, pp. 27-48.
- DUARTE, Jaime; GUERRA, Isadora, "Chávez: del Populismo Autoritario a la Democracia Delegativa", en *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales OASIS 2000*, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales CIPE, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, pp. 107-135.

¹²¹ De un lado, se habla de la existencia de un Ejército Bolivariano de Liberación, cuyos integrantes reconocen al presidente Chávez como su líder. Y de otro, de la creación de las Autodefensas Unidas de Venezuela, AUV, apoyadas por Carlos Castaño, el líder paramilitar colombiano. A esto se le suma la posible existencia de milicias guerrilleras urbanas autodenominadas Carapalo, puesta en evidencia durante los disturbios en Caracas, tras un ataque con armas de guerra por parte de los integrantes de este grupo contra efectivos de la Policía Metropolitana, PM.

- FRANCÉS, Antonio, "¿Qué le pasó a la Empresa Venezolana en los noventa?", en *Debates IESA*, IESA, Caracas, 1999, Vol. VI, No. 3, pp. 6-8.
- GAMUS, Raquel, "Retos y Decepciones de la Democracia Venezolana y su Expresión Continental", en *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2000, Año 17, No. 45, pp. 97-119.
- GÓMEZ, Luis; PATRUYO, Thanalí, "Entre la Esperanza Popular y la Crisis Económica: Transición Política en Venezuela", en *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, enero-abril 2000, Año 17, No. 43, pp. 199-246.
- IRANZO, Consuelo; PATRUYO, Thanalí, "Consecuencias de la Reestructuración Económica y Política en el Sindicalismo Venezolano", en *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, Año 18, No. 47, pp. 233-272.
- KOENEKE, Herbert, "Participación Política y Social en la Venezuela Finisecular: Factores Políticos y Motivacionales en la Participación y en la Apatía Ciudadana", en *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2000, Año 17, No. 45, pp. 123-133.
- LÓPEZ, Margarita, "Partidos de Vocación Popular en la Recomposición del Sistema Político Venezolano: Fortalezas y Debilidades", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2002, Vol. 8, No. 1, pp. 109-131.
- MADRIZ, M. Fernanda, "El Discurso del golpe, ¿Cómo se Defendió la Democracia?", en *Revista Politeia*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 1999, No. 23, pp. 73-96.

- MAGALLANES, Rodolfo, "Ajuste Económico y Política Petrolera en Venezuela (1975-1995). Impacto Distributivo de los Cambios en Política Petrolera", en *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999, Año 16, No. 40, pp. 169-188.
- MALAVÉ, Héctor, "La Trama Funesta del Petróleo", en *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 2002, No. 17, Año XI, pp. 5-33.
- MAZA-ZAVALA, Domingo, "La Economía Venezolana: Retrovisión y Perspectivas", en *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 2001, No. 16, Año X, pp. 65-106.
- MEDINA, L. Amparo, "Chávez y el Agotamiento del Sistema de Partidos en Venezuela", en *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales OASIS 99*, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales CIPE, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, pp. 383-417.
- MOLINA, J. Enrique, y HERNÁNDEZ, Janeth, "La Credibilidad de las Elecciones Latinoamericanas, y sus Factores. El Efecto de los Organismos Electorales, el Sistema de Partidos y las Actitudes Políticas", en *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999, Año 16, No. 41, pp. 1-26.
- MOMMER, Bernard, "Venezuela, Política y Petróleos", en *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999, Año 16, No. 42, pp. 63-107.
- PENFOLD, Michael, "Presidencialismo, Sistema de Partidos y Cambio Electoral: Sobre la Naturaleza de la Transición Política Venezolana", en *Debates IESA*, IESA, Caracas, 2000, Vol. V, No. 1, pp. 51-57.

- PEREIRA, Valia, "Problemas Familiares de los Partidos Políticos: Cambio de Rumbo en la Socialización Política de los Venezolanos", en *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999, Año 16, No. 40, pp. 139-158.
- RACHADELL, Manuel, "El Régimen Electoral en la Constitución de 1999", en *Revista Politeia*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, No. 26, pp. 215-254.
- REY, J. Carlos, "Observaciones Sobre el Título VII y el Título IX de las Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República", en *Revista Politeia*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999, No. 23, pp. 177-200.
- REY, J. Carlos, "La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación", en *Revista de Estudios Políticos*, Caracas, 1991, No. 74, pp. 565-566.
- RODRÍGUEZ, Francisco, "Reflexiones Sobre el Presupuesto de la Nación del Año 2002, Visión de Corto y Largo Plazo", en *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, No. 17, Año XI, pp. 319-358.
- SILVA, Héctor, "Rumbos y Contrastes del Plan 2001-2007", en *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 2002, No. 17, Año XI, pp. 69-148.

Libros de un autor

- BILBAO, Luis, "Chávez y la Revolución Bolivariana. Conversaciones con Luis Bilbao", Ediciones Le Monde Diplomatique, Edición Colombia, 2002.

- PEREIRA, Valia, "Problemas Familiares de los Partidos Políticos: Cambio de Rumbo en la Socialización Política de los Venezolanos", en *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999, Año 16, No. 40, pp. 139-158.
- RACHADELL, Manuel, "El Régimen Electoral en la Constitución de 1999", en *Revista Politeia*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, No. 26, pp. 215-254.
- REY, J. Carlos, "Observaciones Sobre el Título VII y el Título IX de las Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República", en *Revista Politeia*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999, No. 23, pp. 177-200.
- REY, J. Carlos, "La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación", en *Revista de Estudios Políticos*, Caracas, 1991, No. 74, pp. 565-566.
- RODRÍGUEZ, Francisco, "Reflexiones Sobre el Presupuesto de la Nación del Año 2002, Visión de Corto y Largo Plazo", en *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, No. 17, Año XI, pp. 319-358.
- SILVA, Héctor, "Rumbos y Contrastes del Plan 2001-2007", en *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 2002, No. 17, Año XI, pp. 69-148.

Libros de un autor

- BILBAO, Luis, "Chávez y la Revolución Bolivariana. Conversaciones con Luis Bilbao", Ediciones Le Monde Diplomatique, Edición Colombia, 2002.

Artículos provenientes de un diario

- AIQUEL, Pablo. "Hégémonie politique dans le respect de la démocratie : un président « bolivariste » pour le Venezuela", en *Le Monde Diplomatique*, París, noviembre de 2000.
- AMALIA, Luisa, *El Universal*, Caracas, 23 de julio de 2002.
- ARMAS, Mayela, *El Universal*, Caracas, 9 de diciembre de 2001.
- BARTHÉLEMY, François, "À nous, maintenant, de saisir notre chance", en *Le Monde Diplomatique*, París, noviembre de 2000.
- CARQUEZ, Alfredo, *El Nacional*, Caracas, 6 de mayo de 2002.
- CASAS, Cenovia, *El Nacional*, Caracas, 6 de diciembre de 2001.
- DELCAS, Marie, *Le Monde*, París, 22 de junio de 2002.
- DELCAS, Marie, junio 26 de 2002, *Le Monde*, París.
- DE VINCENZO, Teresa, *El Universal*, Caracas, 3 de julio de 2002.
- GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel, "L'énigme des deux Chávez", en *Le Monde Diplomatique*, París, agosto de 2000.
- GIUSTI, Roberto, *El Universal*, Caracas, 31 de julio de 2000.
- HERNÁNDEZ, Vladimir, *El Nacional*, Caracas, 11 de septiembre de 1999.
- HERNÁNDEZ, Vladimir, *El Nacional*, Caracas, 20 de diciembre de 2001.

- KORNBLUTH, Miriam, "Estabilidad y legitimidad", en *El Universal*, Caracas, 10 de julio de 2002.
- LEAL, Adela, *El Nacional*, Caracas, 7 de junio de 2001.
- LEBON, Manuel, *El Universal*, Caracas, 12 de abril de 2002.
- LEMOINE, Maurice, "À boulets rouges Coup", en *Le Monde Diplomatique*, París, noviembre de 2000.
- LEMOINE, Maurice, "Coup d'État au Venezuela: Hugo Chávez sauvé par le peuple", en *Le Monde Diplomatique*, París, mayo de 2002.
- MEIR, Eduardo, *El Nacional*, Caracas, Opinión, 6 de junio de 2002.
- POLEO, Wilmer, *El Nacional*, Caracas, 16 de septiembre de 1999.
- PUENTE, José Manuel, *El Nacional*, Caracas, 30 de diciembre de 2001.
- RAMONET, Ignacio, "Chávez", en *Le Monde Diplomatique*, París, octubre de 1999.
- RODRÍGUEZ, Gumersindo, *El Nacional*, Caracas, Sección Economía, 25 de febrero de 2002.
- ROJAS, Alfredo, *El Universal*, Caracas, 8 de abril de 2002.
- ROJAS, Andrés, *El Nacional*, Caracas, 1 de abril de 2000.
- ROJAS, Andrés, *El Nacional*, Caracas, Economía, 7 de febrero de 2002.
- SALMERON, Víctor, (vsalmeron@eluniversal.com), *El Universal*, Caracas, Sección Finanzas, 23 de julio de 2002.

- TAYNEM, Hernández, *El Universal*, Caracas, 31 de julio de 2000.
- VILLEGAS, Ernesto, (jevepe1@cantv.net), "Funcionarios Tuvieron la Intención de Restablecer la Paz", en *Semanario Quinto Día*, (<http://www.quintodia.com>), Caracas, 16 al 23 de agosto de 2002, Edición 302, p. 12.
- *El Nacional*, Caracas, Sección Mercantil, 25 de febrero de 2000.
- *El Universal*, Caracas, Sección Nacional y Política, 31 de julio de 2000.
- *El Nacional*, Caracas, Sección Mercantil, 19 de enero de 2001.
- *El Nacional*, Caracas, Sección de Economía, 18 de julio de 2001.
- *El Nacional*, Caracas, Sección de Economía, 19 de diciembre de 2001.
- *El Nacional*, Caracas, 9 de febrero de 2002.
- *El Nacional*, Caracas, Sección Mercantil, 21 de febrero de 2002.
- *El Universal*, Caracas, 15 de abril de 2002.
- *El Nacional*, Caracas, 31 de mayo de 2002.
- *El Universal*, Caracas, 11 de julio de 2002.
- *El Nacional*, Caracas, 30 de julio de 2002.
- *El Nacional*, Caracas, 31 de julio de 2002.
- *El Nacional*, Caracas, 15 de agosto de 2002.

- *El Universal*, Caracas, 15 de agosto de 2002.

Artículos aún no publicados

- SOSA, Andrés, "Petróleo: Motor de Desarrollo", ponencia presentada en el encuentro desarrollado por *Alianza por la Libertad*, Caracas, 9 de julio de 2002.

Documentos:

- Constitución Nacional de la República de Venezuela, 1961.
- Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Gaceta Oficial NO 5453, Extraordinario, 24 de marzo de 2000.
- Ley del Fondo de Inversión y Estabilización Macroeconómica, Decreto No. 2991 del 4 de noviembre de 1998.
- Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

Artículos consultados en Internet:

- AROSTEGUI, María (m_arostegui@consultores21.com), 2001, "Relaciones Peligrosas", (<http://www.consultores21.com>), agosto, visitado en julio 2002.

- CHRISTIANSEN, Luis (lchristiansen@consultores21.com), 2001, "Desenfoque en Tres Actos", (<http://www.consultores21.com>), agosto, visitado el 27 de julio de 2002.
- DATANÁLISIS, 2002 "Encuesta Omnibus Nacional de Datanálisis, del 6 al 11 de junio de 2002", (<http://www.datanalisis.com>), junio, visitado el 27 de julio de 2002.
- DATANÁLISIS, 2002, "Venezuela Después del golpe", (<http://www.datanalisis.com>), mayo, visitado el 30 de junio de 2002.
- DATANÁLISIS, 2002, "54% de la Población Ocupada Pertenecer a Economía Informal", (<http://www.datanalisis.com>), mayo, visitado el 30 de junio de 2002.
- EL NACIONAL, 2002, "Fuerza Armada en Calma o Rebeldía", (<http://www.elnacional.com>), junio, visitado el 26 de junio de 2002.
- MEM, Ministerio de Energía y Minas, 2002, "Evolución de los Precios del Petróleo", (<http://www.mem.gov.ve>), visitado el 30 de julio de 2002.
- RUGGERI, Patricia, (pruggeri@consultores21.com), 2001, "Apuntes Sobre la Popularidad del presidente", (<http://www.consultores21.com>), agosto, visitado el 27 de julio de 2002.
- SIP, 2002, "Conclusiones de la Reunión Semestral de la Sociedad Interamericana de Prensa", (<http://216.147.196.167/espaol/publications/p-venezuela-sp.cfm>), visitado el 20 de julio de 2002.

Glosario

- **AD:** Acción Democrática, partido político de tendencia social democrata.
- **AIR:** Asociación Internacional de Radiodifusión y Prensa.
- **AN:** Asamblea Nacional, máximo órgano del poder legislativo, unicameral. Anteriormente era denominado Congreso de la República, que era bicameral.
- **ANC:** Asamblea Nacional Constituyente, encargada de la redacción de la Constitución Nacional de 1999.
- **BCV:** Banco Central de Venezuela.
- **CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- **CIDH:** Comité Interamericano de Derechos Humanos, adscrito a la Organización de Estados Americanos.
- **CNE:** Consejo Nacional Electoral, principal órgano del nuevo Poder Electoral.
- **COPEI:** Comité Político Electoral Independiente, partido político de tendencia social cristiana.
- **CTV:** Central de Trabajadores de Venezuela, principal agremiación sindical de Venezuela.
- **DIM:** Dirección de Inteligencia Militar.
- **DISIP:** Dirección de Seguridad e Inteligencia Política, policía política del Estado.

- **FAN:** Fuerza Armada Nacional, conformada por sus cuatro componentes: Ejército, Fuerza Aérea Venezolana, Armada (Fuerza Naval) y las Fuerzas Armadas de Cooperación, Guardia Nacional.
- **FRT:** Fuerzas Bolivarianas de Trabajadores.
- **Fedecámaras:** Federación de Cámaras, agrupa a los gremios empresariales.
- **FEAA:** Fuerzas Armadas, como eran denominadas durante la vigencia de la Constitución de 1961.
- **FIEM:** Fondo de Inversión y Estabilización Macroeconómica.
- **IDB:** Impuesto al Débito Bancario.
- **IED:** Inversión Extranjera Directa.
- **ISRL:** Impuesto Sobre la Renta.
- **IVA:** Impuesto al Valor Agregado.
- **LCR:** La Causa Radical o La Causa R, movimiento político sindicalista.
- **MAS:** Movimiento Al Socialismo, partido político de tendencia socialista. Algunos diputados, gobernadores y alcaldes siguen siendo parte de la coalición de gobierno, mientras que otros, junto con la directiva del partido, son hoy en día parte de la oposición.
- **MBR-200:** Movimiento Bolivariano Revolucionario 200.
- **MVR:** Movimiento Quinta República, partido político de Chávez.

- **OEА:** Organización de Estados Americanos.
- **ONG:** Organizaciones No Gubernamentales.
- **OPEP:** Organización de Países Exportadores de Petróleo.
- **PCV:** Partido Comunista Venezolano.
- **PDVSA:** Petróleos de Venezuela, empresa estatal petrolera.
- **PIB:** Producto Interno Bruto.
- **PM:** Policía Metropolitana de Caracas.
- **PPT:** Patria Para Todos, partido político de coalición del gobierno de Chávez.
- **SIP:** Sociedad Interamericana de Prensa.
- **TSJ:** Tribunal Supremo de Justicia, máximo tribunal dentro del Poder Judicial Venezolano. Antiguamente era denominado Corte Suprema de Justicia.

ARABIA SAUDITA: ENTRE LA MEDIA LUNA Y EL TÍO SAM

8

MARÍA TERESA AYA SMITMANS

Profesora e investigadora,
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia

Córeo electrónico: mts@uexternado.edu.co

Camilo Cuervo,

Estudiante,
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia

8

CONTENIDO

Introducción	227
I. Arabia Saudita y la región	230
A. Panarabismo	230
B. Relaciones bilaterales	234
II. Relación de Arabia Saudita con Occidente	236
A. Estados Unidos	236
B. La OPEP	241
Conclusión	243
Anexo 1: Mapa de Arabia Saudita	245
Anexo 2: Estadísticas de Arabia Saudita	246
Anexo 3: Mapa del mundo islámico	249
Anexo 4: Producción y consumo de petróleo en Arabia Saudita: 1980-2001	250
Bibliografía	251

Introducción

País musulmán de nómadas beduinos, mercaderes, tribus regionales y una familia real con más de 8.000 príncipes, Arabia Saudita es un gran desierto donde las temperaturas extremas y la aridez de la tierra hacen que gran parte del territorio esté deshabitado y que, en algunos casos, sea inexplorado. Es un país que sólo hasta hace diez años (1992) **tuvo su Sistema Básico de Gobierno**, hecho que ha jugado un papel trascendental en su evolución como Estado¹. Aunque los partidos políticos no son permitidos, existe una estructura gubernamental que se encuentra conformada por tres sistemas. El primero es el sistema ejecutivo, compuesto por el rey Fahd², el primer ministro y el Consejo Consultivo de Ministros; en segundo lugar está el sistema legislativo, el cual se fundamenta en su totalidad en la sharia³; por último, el sistema judicial que está formado por un Consejo Supremo de Justicia.

En el ámbito internacional, Arabia Saudita maneja una política exterior en la cual tiene que balancear la opinión pública al interior del país y los preceptos islámicos, con sus intereses como potencia regional y su relación con Occidente, primordialmente con Estados Unidos⁴. El Reino de Arabia, bajo el control de la dinastía saudita, goza de una posición privilegiada en el sistema internacional por su riqueza petrolera, la cual constituye un puente hacia Occidente y, también, un instrumento de control frente a otros países, tanto productores como consumidores de hidrocarburos.

La dinastía de Al Saud se ha consolidado en el poder a lo largo de los últimos siglos como resultado de su hegemonía económica sobre otras tribus. En un principio,

¹ Al finalizar la Segunda Guerra del Golfo en 1991 y al establecer la Constitución, el rey tuvo que hacer frente tanto a las demandas de reformas democráticas como al deseo de los fundamentalistas de establecer una república islámica en Arabia Saudita. Tomado de Internet: <http://ciqa.com/e/index.htm>

² El rey Fahd de Arabia Saudita es el jefe de Estado y de gobierno. No obstante, por cuestiones de salud, en los últimos años ha delegado gran parte de su poder ejecutivo a su hermano el príncipe heredero Abdullah.

³ Dicho término hace referencia a la ley islámica, la cual es para los musulmanes la ley de Dios de la forma en que Mahoma la interpretó. Es de gran importancia resaltar que, para la cultura islámica, el término árabe *sharia* se dirige directamente al Islam, donde se acepta un sistema religioso total. Es común que se remita a los reglamentos que rigen la conducta de los individuos y la comunidad islámica. Esta ley evoca lealtad y compromiso en un musulmán; en la medida en que la ley de los estados musulmanes modernos parece estar en consonancia con la ley de Dios, también se la denomina *sharia*. Los grupos de oposición y resistencia también emplean este término para expresar el ideal de un sistema justo y reaccionar la injusticia del sistema actual. Tomado de Internet: http://www.muslim.com/faq/Constitution-1839-284-7615791714_cas-10#p44

⁴ La familia real saudita es el resultado de numerosas alianzas matrimoniales. Se extiende por todo el territorio y sus miembros son los personas con altos cargos tanto en la empresa privada como en el sector público.

este dominio se daba por el manejo de las pocas formas de agricultura que sobrevivían en el desierto y, en años más recientes, por el monopolio sobre los ingresos petroleros⁵. Los líderes de las tribus dominantes tienen la obligación de defender a su pueblo y éste les paga una suma preestablecida para garantizar su protección. Este dinero se reparte entre los jefes del clan y, en caso de faltar al acuerdo o no poder garantizar el bienestar de su gente, el líder debe retribuirle las pérdidas incurridas a quienes había prometido defender. Esta tradición patronal dura hasta los años veinte, cuando Abd Al Aziz, miembro del clan saudita, perdona las obligaciones a las otras tribus y se las atribuye todas a la monarquía saudita. Ésta, a su turno, se hace responsable del bienestar de la totalidad de sus súbditos, primero mediante la redistribución de las ganancias obtenidas por guerras y luego, como ya se había mencionado por miedo de la repartición de las ganancias petroleras. Esta situación perdura hasta nuestros días. Los impuestos son vistos como necesarios para que la monarquía garantice la seguridad de los habitantes del reino.

Asimismo, y de acuerdo con la tradición, los líderes tribales gobiernan por consenso y son conscientes de que "forzar una decisión conlleva a la pérdida de influencia sobre el grupo y de que los líderes sobreviven siempre y cuando se acomodan a las expectativas de la tribu"⁶.

Se puede argumentar que "la organización social de Arabia Saudita tiene un carácter singular al tratarse de uno de los pocos países del mundo que no reconoce la democracia ni siquiera como un objetivo a alcanzar; se sustituye ese concepto por el principio de consulta, que consiste en que los ciudadanos tienen acceso directo a sus dirigentes para exponerles sus quejas y sugerencias, (...) sin que a través de esta vía se cuestionen las bases del sistema político"⁷.

⁵ El clan Al Saud es originario de Naid, una población cercana a Riad, y data del siglo XVI cuando tuvieron lugar las primeras expediciones exitosas para el desarrollo agrícola de la región. Para más información ver Saudi Arabia: Tribe and Monarchy en Internet: <http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/?rftd=csdy%3Ffile%3DDOCID%3Dsa0098>

⁶ "Saudi Arabia: Tribe and Monarchy", p.2, traducción libre, tomado de Internet:

<http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/?rftd=csdy%3Ffile%3DDOCID%3Dsa0098>

⁷ SABADELL José Antonio, "Arabia Saudita: religión, seguridad y petróleo", en *Política Exterior*, No. 85, enero-febrero 2002, p. 139.

En la actualidad, "las tribus árabes reconocen la autoridad política de la monarquía saudita como superior a la autoridad tribal y la lealtad al Estado no como una cuestión de nacionalidad o ciudadanía, sino como una cuestión de lealtad a Al Saud y la familia real"⁸. Es así como se puede argumentar que la centralización de poder por parte del Estado árabe moderno y los procesos de sedentarismo han disminuido el grado de autonomía de las diferentes tribus que aún habitan en el Golfo, a pesar de que el concepto de identidad tribal sigue siendo un fenómeno sociológico importante.

Los monarcas saudíes ejercen control no solo en el ámbito político sino también sobre la vida religiosa de sus súbditos. Es así como estos últimos le deben al rey obediencia tanto en el campo político como en el privado. Esta subordinación religiosa es el resultado de la unión de los monarcas saudíes con el movimiento conocido como wahabismo⁹. Esta alianza data de 1744, cuando Muhammad ibn Saud, líder del clan saudita, y Muhammad ibn Abd al-Wahhab, líder de los wahabíes, juraron trabajar juntos para crear un Estado basado en los principios islámicos. Hasta ese momento, la autoridad de los saudíes era de corte tradicional: garantizaban protección y seguridad a sus súbditos. A partir de esa fecha, hay una misión religiosa por parte de los líderes sobre la cual cimentar su liderazgo político¹⁰.

Teniendo en cuenta esta tradición política y religiosa, la monarquía de Arabia Saudita ha establecido tres principios para su política exterior: seguridad regional, cuestiones de nacionalismo árabe y la defensa del islam¹¹. En cuanto a la seguridad nacional, ésta incluye las preocupaciones del reino por la estabilidad en el Golfo y por asegurar la exportación de hidrocarburos, temas que, por consiguiente, le han llevado a establecer una relación cercana con los Estados Unidos. No obstante, los otros dos principios de su política exterior van en desacuerdo con la estrecha relación

⁸ "Saudi Arabia: Tribe and Monarchy", *op. cit.*, p. 2, traducción libre.

⁹ Esta corriente de la religión musulmana argumenta que sólo se debe adorar a Dios y no a los imanes —guías espirituales— u objetos inanimados asociados con ellos. La secta wahabí rechaza las reinterpretaciones modernas del islam, que pretenden modernizar la religión y adaptarla al siglo XXI, en especial en los temas relacionados con género, democracia y participación política y relaciones de familia. Su fundador, Abd al-Wahhab, se consideraba a sí mismo un reformista de las creencias islámicas cuyo propósito era volver a una religión más austera y en la cual la conformidad con los preceptos inculcados se pudiera observar en la apariencia externa de las personas y sus acciones. Algunos lo comparan con Calvino para los cristianos. De igual modo, es la obligación de cada musulmán vigilar no sólo su comportamiento sino el de su vecino, para advertir cuando éste se separa de los principios colectivos de identidad religiosa expresados por los wahabíes. Para más información, ver en Internet: The Saudi Family and Wahabi Islam, 1500-1850 [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?td/cstdy:@field\(DOCID+sa0098\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?td/cstdy:@field(DOCID+sa0098))

¹⁰ The Saudi Family and Wahabi Islam, 1500-1850, *op. cit.*, p. 3

¹¹ Saudita Arabia, tomado de Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?td/cstdy:@field\(DOCID+sa0098\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?td/cstdy:@field(DOCID+sa0098))

con Occidente que resulta del primero, causando problemas no sólo con los países vecinos sino también, en algunos casos, con los súbditos del reino.

I. Arabia Saudita y la región

A. Panarabismo

Arabia Saudita se considera a sí misma el Estado garante de los principios islámicos en el mundo árabe y, en especial, en la región del Medio Oriente. Por consiguiente, la monarquía árabe sostiene que debe liderar y guiar a los otros estados islámicos en el mundo, para lo cual ha desarrollado lineamientos políticos que son básicos en su relación con la región¹². Entre estos están el panislamismo y el panarabismo.

El panislamismo, o unión ideológica de los pueblos que profesan la fe musulmana sin importar su nacionalidad u origen étnico¹³ juega un papel importante dentro de los lineamientos de las políticas de Arabia Saudita. En el ámbito político, el panislamismo reúne a los países con una mayoría de habitantes islámicos y recuerda a sus gobernantes que debe existir una relación entre lo público y lo privado de manera que sea el Corán quien guíe los destinos del Estado. Este último hecho legitima la autoridad religiosa de la monarquía árabe. Un ejemplo de organismo islámico internacional es la Organización de la Conferencia Islámica¹⁴, de la cual Arabia Saudita es miembro fundador.

¹² Cabe anotar que, para Arabia Saudita y, en general, para los países islámicos, no es posible separar la política de la religión. En el caso de Arabia Saudita, el rey reúne periódicamente un consejo de asesores —ulama— formado por altos sacerdotes musulmanes que vigilan que todas las decisiones estén de acuerdo con las interpretaciones del Corán que dan los juristas o teólogos musulmanes.

¹³ El panislamismo como movimiento político-religioso tiene sus raíces en el Imperio Otomano, el cual pretendía unificar el mundo islámico como respuesta al pangermanismo y otros movimientos nacionalistas europeos del siglo XIX.

¹⁴ La Organización de la Conferencia Islámica se crea en 1969 como respuesta de los Estados musulmanes a los ataques israelíes a la mezquita de Al-Aqsa en Jerusalén. El organismo tiene 56 miembros que pretenden mostrar un frente unido musulmán para así proteger los intereses de la fe islámica en el mundo. Para más información, ver en Internet: www.oic-oci.org/

El Medio Oriente experimenta en la actualidad un renacimiento de los valores islámicos por parte de una juventud que no está satisfecha con lo que percibe como una occidentalización de sus líderes. Esta corriente de pensamiento comienza con la revolución iraní en 1979 y se extiende tanto a los movimientos separatistas de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Chechenia como a los de protesta en Indonesia y Filipinas en los últimos años. Más aún, en la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) se habla de un cambio de guardia entre la generación de Yasser Arafat, que para muchos jóvenes fundamentalistas es un traidor a la causa, y una nueva generación que pide no sólo la creación de un Estado político palestino sino, más importante para ellos, el establecimiento de un Estado islámico palestino que incluya a Jerusalén oriental¹⁵.

Por otro lado, Arabia Saudita también reconoce el panarabismo como un pilar de su identidad. El panarabismo, a diferencia del panislamismo, reúne a los pueblos de origen árabe sin importar su religión o ciudadanía¹⁶. Esta identidad étnica forma parte del bagaje cultural y colectivo de los habitantes del reino y, por lo tanto, es importante que la corona la respete en sus actos. Éste es uno de los factores que legitiman el poder político de la monarquía árabe. Un ejemplo de organismo que subraya la importancia del panarabismo en la política exterior saudita es la Liga de Estados Árabes¹⁷. También están la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo — una OPEP reducida a los estados árabes que son, al fin y al cabo, los mayores productores de petróleo — y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, organismo que pretende garantizar la estabilidad en la región¹⁸.

¹⁵ Para más información, ver SHEKAI, Khalil, "Palestinians Divided", en *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2002, Vol. 81, No. 1.

¹⁶ El movimiento panárabe tiene sus orígenes en el presidente egipcio Nasser, quien sostiene la importancia de una unidad árabe basada en un idioma y una historia comunes, hechos que si bien son laicos no dejan de lado la importancia del islam en sus países, ya que para ellos la religión y la identidad cultural van de la mano. Para más información, ver: "Le Monde Arabe: Panarabisme et socialisme" en Internet: www.lemarabe.org/perm/mondearabe/theme/docs/9.html

¹⁷ La Liga de Estados Árabes se crea en 1945 con el fin de asegurar la unidad árabe en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. No obstante, debido a rivalidades internas, la Liga no ha tenido políticas coherentes de acción fuera de oponerse a la existencia de un Estado israelí en la región. Los países fundadores de la organización son: Arabia Saudita, Egipto, Iraq, Jordania, Líbano, Siria y Yemen. Otros países que han ingresado después incluyen a: Argelia (1962), Bahrein (1971), Comoras (1993), Djibouti (1977), Kuwait (1961), Libia (1953), Mauritania (1973), Marruecos (1958) y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP 1976). Hoy se considera a Palestina como miembro del organismo, que ya cuenta con 22 miembros. Traducción libre. Tomado de Internet: *The Arab League*, en: www.us-israel.org/jsource/Peace/arableg.html

¹⁸ El Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (GCC, por sus siglas en inglés) se crea en 1981. Sus miembros son: Los Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Arabia Saudita, Omán, Qatar y Kuwait. Entre sus objetivos está reforzar los lazos de cooperación e integración entre los estados y servir tanto los objetivos de la identidad árabe como la causa musulmana. Se crea de conformidad con La Liga de Estados Árabes. Traducción libre. Tomado de Internet: *The Cooperation Council for the States of the Gulf*, en: www.gcc-sg.org/Foundations.html

No obstante, hay quienes sostienen que el panarabismo constituye también una amenaza a la soberanía territorial de los países árabes, ya que este movimiento hace un llamado para trabajar en pos de la unificación de la nación árabe pasando por encima de las fronteras políticas. Es así como se puede argumentar que "aunque la mayoría de líderes árabes no están muy de acuerdo con un panarabismo que demanda una unificación territorial, la existencia del mismo llevó a los países árabes a organizarse en un área intermedia entre soberanía y unificación, porque su seguridad es interdependiente"¹⁹. Este hecho se plasmó en la firma, en 1950, del Pacto Árabe de Seguridad Colectiva, del cual Arabia Saudita fue un promotor.

De igual modo, hay quienes argumentan que el panarabismo es una de las raíces de los problemas internos de los países árabes, puesto que crea unas normas tácitas frente a las cuales deben responder los gobernantes. Así, se generan expectativas dentro del pueblo árabe frente a las cuales el gobernante es responsable en caso de no estar a la altura de lo exigido por el pueblo árabe en cuanto a identidad nacional o percepción de amenazas a la nación árabe. De esta manera, pueden surgir movimientos de protesta al interior del país que disminuyan la legitimidad del gobernante.

Un ejemplo de esto fue la coyuntura que aprovechó Osama Bin Laden en Arabia Saudita cuando, durante la Segunda Guerra del Golfo²⁰, hizo un llamado a la monarquía para que se opusiera a la construcción de bases estadounidenses en territorio árabe, argumentando que éstas, una vez instaladas, se quedarían en Arabia al finalizar la guerra y servirían para desacralizar el territorio que había pisado Mahoma. Muchos de quienes después engrosarían las filas de Al Qaeda fueron quienes se unieron a esta protesta aduciendo que el rey no estaba respetando sus obligaciones ni con el islam ni con la nación árabe.

Asimismo, los Estados árabes pueden usar las mismas tácticas en sus relaciones internacionales y manejar la política regional manipulando el concepto de panarabismo a su favor y recalcando su adhesión a los principios de éste, frente a la traición de los mismos por parte de otros países. Es así como, en palabras de Stephen Walt:

¹⁹ BARNETT, Michael N., "Identities and Alliances in the Middle East", en *The Culture of National Identity*, editado por Peter J. Katzenstein, Columbia University Press, NY 1996, p. 414., traducción libre.

²⁰ Se conoce como la Segunda Guerra del Golfo la guerra contra Iraq a raíz de su invasión a Kuwait en 1990-1991. La Primera Guerra del Golfo fue la guerra entre Iraq e Irán en la década de los años ochenta.

Una manera única de lograr equilibrios políticos surge en las relaciones interárabes. En el mundo árabe, la fuente de poder más importante ha sido la habilidad de los líderes para manipular tanto su propia imagen como la de sus rivales frente a los ojos de las élites árabes. Hay regímenes que han ganado poder y legitimidad cuando se perciben como leales frente a los objetivos árabes, y los hay que han perdido beneficios cuando se apartan del consenso árabe. Como resultado, un medio efectivo de los países para enfrentarse a sus rivales ha sido el de conquistar el mayor número posible de aliados que los ayuden a presentarse frente a los demás como liderando —o por lo menos aceptando— la solidaridad árabe²¹.

Si bien el panarabismo ha sido parte fundamental de la política regional de Arabia Saudita, existen divisiones internas dentro del mundo árabe que dictan políticas particulares. Uno de estos casos es la política exterior de Arabia Saudita dentro del Golfo. El concepto de identidad común entre los habitantes del Golfo árabe es aún más profundo que el que existe con sus hermanos árabes. Esta noción de identidad regional conocida como *khaliji* se entiende como "un legado de interacción cultural, estratégica, política y económica producido por la cercanía geográfica, (...) por el hecho de tener monarquías a la cabeza de sus gobiernos y por profesar el sunismo dentro de la religión islámica"²². Esta división dentro del arabismo genera percepciones de amenaza por parte de los otros estados árabes, en especial de los chiitas y, dentro de éstos, de Irán²³.

²¹ WALT, Stephen; en BARNETT, Michael N., *op. cit.*, pp. 415-6. Traducción libre.

²² *Ibid.*, p. 422. Traducción libre.

²³ Los suníes son los herederos directos de Mahoma, en la primera división del islam que se dio con la muerte del profeta. A diferencia de los chiitas, ellos no creen que el yerno y primo de Mahoma y sus descendientes fueron hechos chiitas por mandato divino. De igual modo, los suníes son descendientes de la linaje de Alí en la rama de los Meriníes. Los wahabíes de Arabia Saudita son suníes.

B. Relaciones bilaterales

La revolución religiosa ocurrida en Irán en 1979 representó una amenaza para los intereses hegemónicos de Arabia Saudita²⁴. Ésta era una revolución chiita donde uno de los objetivos más importantes era volver a las tradiciones islámicas y no dejarse occidentalizar por intereses económicos y políticos. Para Arabia Saudita, esto suponía un dardo lanzado en su dirección por la corriente chiita y, puesto que la monarquía saudita se considera a sí misma garante de la fe islámica, el cambio de gobierno en Irán atentaba contra su posición en el mundo musulmán. Aún más, "la revolución del ayatolá Jomeini argumentaba que las monarquías van en contra de la fe islámica, hecha que amenazaba los regímenes políticos del área, incluida Arabia Saudita"²⁵.

De igual manera los hechos ocurridos en Irán generaron disturbios en Arabia Saudita, el más importante en la Gran Mezquita en la Meca en 1980, otros en algunas poblaciones chiitas del país²⁶. Como resultado, se puede decir que la monarquía saudita no se opuso cuando Iraq invadió Irán en septiembre de 1980 y, si bien la política oficial del rey fue la neutralidad, en la práctica sus políticas lo pusieron del lado de Iraq²⁷. No obstante, la ayuda de Arabia Saudita a Iraq durante los ocho años que duró la Primera Guerra del Golfo, los saudíes no lograron hacer de Iraq un aliado confiable, situación que quedó clara con la invasión de Kuwait en 1990, mientras que, para 1999, las relaciones con Teherán se normalizaron nuevamente con la visita del presidente Khatami a Riyad.

Con la invasión iraquí a Kuwait, la perspectiva de amenaza cambia para Arabia Saudita que pasa a considerar al régimen de Bagdad como un enemigo expansionista

²⁴ Recuerdarse que los chiitas no son árabes sino persas.

²⁵ *Saudita Arabia: Relations with Iran*, tomado de Internet: <http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?fd/istay/9501a0101>. Traducción libre.

²⁶ Los problemas más grandes entre las dos naciones se presentaron cuando los peregrinos iraníes en la Meca decidieron demostrar en contra de la monarquía saudita. En 1987 las fuerzas de seguridad saudita, actuando bajo órdenes del rey, quien se considera el protector de los sitios santos del islam en Arabia, entre ellos la Meca, abrieron fuego sobre los protestantes y mataron a más de cuatrocientas personas, la mayoría iraníes. Para más información ver en Internet: <http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?fd/istay/9501a0101>.

²⁷ Haciendo un borrado a la unidad árabe, Arabia Saudita apoyó de manera discreta —económicamente y con venta de armas a Iraq durante esta Primera Guerra del Golfo. Se calcula que le prestó aproximadamente 25 billones de dólares y le ayudó en la construcción de un oleoducto para transportar petróleo iraquí a través de su territorio. En este caso se aplica el adagio: el enemigo de mi enemigo es mi amigo.

y, por lo tanto, un reto para la estabilidad regional. Las relaciones de Riad con Bagdad oscilan, pues, entre la cooperación y la enemistad.

La percepción de amenaza para la estabilidad regional fue tan fuerte en 1990 que los saudíes invitaron a los Estados Unidos a intervenir y les prestaron su colaboración, hecho que todavía genera controversia en la península árabe. En la actualidad, la política de Arabia Saudita frente a Iraq es una de contención frente a los planes de expansión de Saddam Hussein, como pudo verse en la invitación a los líderes de oposición iraquíes a Riad en 1992, a un evento que fue muy publicitado. Por lo demás, a Arabia Saudita, al igual que a los demás países del Golfo, le conviene, por razones económicas, el embargo petrolero a Iraq que resulta de la Segunda Guerra del Golfo²⁸.

En contraste con las relaciones de Arabia Saudita con Iraq e Irán, las relaciones de éste con los países del Golfo han sido siempre muy estrechas. Comparten tanto las amenazas como los aliados. Los países del Golfo reconocen a Arabia Saudita un papel hegemónico en la zona, debido a su importancia no sólo por su tamaño sino también por su economía y, por lo tanto, no está dentro de sus planes enfrentarlo.

Durante los últimos años, el príncipe sultán bin Abdulaziz al Saud y el príncipe heredero Abdullah, junto con una delegación del gabinete de ministros, han promovido varias giras internacionales por los países árabes. El primero realizó un viaje por Túnez, Argelia, Irán y Pakistán, donde quedó claro que lo más importante es fortalecer el panarabismo y consolidar la posición del reino dentro de un contexto regional. Por su parte, el príncipe heredero visitó Marruecos, Sudáfrica, Egipto y Libia, países donde hizo énfasis en las relaciones bilaterales de manera que se permitan a Arabia Saudita mantener su postura como unificador de los árabes y los musulmanes. Estos viajes buscan fortalecer la posición del reino saudita en la comunidad árabe, al igual que reforzar los lazos históricos con los países de la región.

Finalmente, Arabia Saudita y los demás países del Golfo apoyan incondicionalmente a Palestina en su lucha territorial. Palestina, como miembro de la Liga Árabe, es reconocido no sólo como un Estado árabe sino también como una pieza importante dentro del panarabismo. Por esta razón, Arabia Saudita fue el país que más donó a la causa Palestina durante la década de los ochenta²⁹.

²⁸ Para más información ver Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query?i=rd/cstty:@5eq\(DOCD-wd0100\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query?i=rd/cstty:@5eq(DOCD-wd0100))

²⁹ Para más información, ver en Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query?i=rd/cstty:@5eq\(DOCD-wd0100\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query?i=rd/cstty:@5eq(DOCD-wd0100))

Cabe anotar que Arabia Saudita apoya a Palestina no sólo en su búsqueda territorial, sino también en rescatar el hecho de que Jerusalén oriental es el tercer sitio en importancia para la religión islámica y por lo tanto, no puede pertenecer exclusivamente a los judíos.

Sin embargo, la monarquía saudita condenó el asesinato de Yitzhak Rabin ocurrido en 1996. Asimismo, Arabia Saudita ha mantenido un bajo perfil durante las guerras palestinas y ha dicho que preferiría una solución pacífica para el conflicto. De igual modo, en 1994 los árabes levantaron el embargo indirecto que penaliza a las compañías que tienen inversiones en Israel, pero mantienen todavía el primario que prohíbe una relación directa de compañías árabes con Israel³⁰. No apoyar a Palestina es una de las causas para ser acusado y manipulado dentro del mundo árabe como traidor. Este fue el caso de Egipto, que fue suspendido de la Liga Árabe cuando firmó el Acuerdo de Camp David con Israel y Estados Unidos³¹.

En la actualidad, y por iniciativa de Arabia Saudita en marzo de 2002, la Liga Árabe propuso reconocer la existencia de Israel si éste entregaba la totalidad de los territorios ocupados. Para varios observadores, éste fue un esfuerzo fallido de la monarquía saudita por mantener control sobre la Liga en momentos en que su liderazgo se debilita debido, entre otros factores, a su relación con los Estados Unidos, reconocidos en el mundo árabe como aliados de Israel en el conflicto. Este hecho dificulta las relaciones de este país occidental con la región árabe.

II. Relación de Arabia Saudita con Occidente

A. Estados Unidos

La relación de Arabia Saudita con los Estados Unidos gira en torno a intereses comunes tales como mantener una estabilidad política en el Golfo —hecho que garantiza las exportaciones de petróleo—, el tráfico de armas y el conflicto entre

³⁰ "US Arab Relations: Background and Analysis", tomado de Internet: <http://www.fas.org/man/oa/03-113.htm>

³¹ Egipto vuelve como miembro pleno a la Liga Árabe en 1999 al finalizar la Primera Guerra del Golfo, en un resurgir del panarabismo.

Israel y Palestina. En este último aspecto, si bien los intereses árabes son importantes para la monarquía saudita, el país ha mantenido un bajo perfil militar en el conflicto, hecho que facilita su relación económica y militar con los Estados Unidos.

Durante la Guerra Fría, Arabia Saudita fue un aliado importante de los Estados Unidos en su contienda contra la Unión Soviética, no tanto porque creyera en la necesidad de eliminar el comunismo, sino porque la doctrina soviética invocaba el ateísmo, hecho contrario a los intereses del islam que la monarquía árabe había jurado defender. Esto explica la considerable inversión económica de los saudíes en la defensa de Afganistán luego de la invasión soviética de 1979. Su objetivo era preservar la fe musulmana en este país. La percepción de un enemigo común, aunque por distintas razones percibido como tal, afianza su alianza con Occidente.

Terminada la Guerra Fría, la península árabe mantiene su relevancia geopolítica debido principalmente a su producción petrolera y a la dependencia de los Estados Unidos de la misma, en momentos en que la potencia estadounidense enfrenta el resurgimiento de los movimientos fundamentalistas islámicos. Al igual que con Afganistán durante la Guerra Fría, Arabia Saudita se convierte en los años noventa en uno de los principales proveedores de ayuda y materiales para la población musulmana de Bosnia y Herzegovina. De igual manera, la monarquía saudita y los países del Golfo son, al finalizar la década de los noventa, los principales denunciadores de las atrocidades cometidas en contra de quienes profesan la religión de Mahoma en Kosovo y Chechenia³⁴.

Arabia Saudita fue también un aliado importante para los Estados Unidos en la Segunda Guerra del Golfo. No sólo prestó su territorio para que el Ejército norteamericano desplegara sus fuerzas, sino que también participó activamente en la contienda³⁵. Con anterioridad a la guerra de 1991, los árabes preferían mantener las fuerzas militares estadounidenses a una distancia preventiva. Sin embargo, después de 1991, la monarquía saudita autorizó la presencia permanente de estas fuerzas en su territorio como un elemento disuasorio frente a los movimientos expansionistas islámicos, en especial frente a Saddam Hussein en quien ya no tenía confianza. En la actualidad, se estima que hay cerca de 5.000 soldados

³⁴ Para más información, ver en Internet: http://www.saudiembassy.net/press_release/99_soa/04_26_cac.html

³⁵ Fue un teniente general del Ejército saudí, Khalid ben Fajr, quien sirvió como comandante de las fuerzas conjuntas árabe-estadounidenses de coalición, "US Arab Relations: Background and Analysis", *op.cit.*

estadounidenses en Arabia Saudita. A pesar de que los Estados Unidos obligan a estos soldados a observar un código de conducta muy estricto para evitar al máximo las fricciones que puedan derivarse, este hecho todavía genera en el pueblo saudita una inconformidad que se manifiesta en declaraciones contra la monarquía por traición a los preceptos islámicos que juró defender³⁶. Por esta razón, la familia real debe trabajar constantemente para que exista un equilibrio entre las influencias occidentales y los preceptos religiosos que forman la base del tejido social árabe. De no ser así, la opinión pública objetaría aún más la presencia de los estadounidenses en su territorio.

Después de los eventos del 11 de septiembre de 2001, la importancia de la monarquía saudita en el mundo aumenta debido a que en el mundo árabe se ubican los principales grupos terroristas que amenazan a Occidente: Al Qaeda, Hizbollah y Hamas. Arabia Saudita y sus vecinos del Golfo han repudado el terrorismo en todas sus formas. Los países del Golfo saben que el terrorismo de origen árabe puede perjudicarlos en sus relaciones económicas y de seguridad militar con Occidente, a la vez que puede desestabilizar el equilibrio político de la región. El sultán de Omán ha declarado que:

(...) cree firmemente que la mayor amenaza a la que se enfrenta el Golfo árabe es el esfuerzo por desestabilizarlo desde su interior que surge de los grupos que exportan el terrorismo a Occidente. Estos hechos son peligrosos porque una desestabilización interna puede acabar con la inversión extranjera³⁷.

Para los Estados Unidos, combatir el terrorismo se ha convertido en el objetivo más importante de su política exterior. Por esta razón, busca aliarse con países que estén dispuestos a pelear contra este flagelo. Aun más, en el caso de la península arábiga, es importante contar con aliados que estén cerca de las bases terroristas,

³⁶ Una de las observaciones que hacía Osama Bin Laden en 1991 era que una vez se les diera permiso de entrar en Arabia Saudita a las fuerzas estadounidenses, éstas se iban a quedar y, de este modo, iban a pervertir la cultura islámica en la península con el alcohol y otras costumbres occidentales que van en contra de la austeridad wahabí. Por esto, entre otras razones, Bin Laden acusa a la monarquía saudita de traición de los principios que había jurado defender. Por esta acusación, ha sido declarado persona no grata en el Reino.

³⁷ Sultán Qabí de Omán, en BARNETT, Michael N., *op.cit.*, p. 427, traducción libre.

no sólo para poder mantener tropas listas a pelear, sino también para aumentar su capacidad de reacción³⁶. En un principio, la opinión pública en los Estados Unidos catalogó a Arabia Saudita como un país que exporta terrorismo a Occidente, pero el gobierno del presidente Bush ha realizado un esfuerzo por hacer que sus conciudadanos entiendan que no todos los árabes son enemigos y que, por el contrario, países como Arabia Saudita son importantes para la política antiterrorista de Estados Unidos, no sólo por su cercanía a las zonas conflictivas del Medio Oriente, sino también por la influencia que la monarquía árabe mantiene sobre los musulmanes. En otras palabras, es vital para Washington sentir que hay una comunicación abierta con Riyad que le permita, de alguna manera, llegar a la monarquía para que ésta le sirva de puente con el mundo islámico.

Por su parte, en un esfuerzo por aumentar su capacidad de defensa, Arabia Saudita se ha convertido en los últimos años en el principal comprador de armas a Estados Unidos en el Tercer Mundo. Entre 1988 y 1995 compró el equivalente a **67.000 millones de dólares** en equipos militares³⁷. Estas compras fueron el resultado directo de la amenaza que representa para los saudíes la posible expansión iraquí y su invasión a Kuwait. Estas transacciones se tradujeron en una mayor seguridad para el Golfo árabe, pero también en ganancias significativas para los Estados Unidos en momentos en que necesitaban capitalizar su economía, hecho que ayuda a equilibrar la balanza comercial entre las dos naciones.

Esta balanza comercial, al igual que las inversiones extranjeras, son otro aspecto importante de la relación entre los Estados Unidos y Arabia Saudita. Arabia Saudita es hoy en día uno de los principales proveedores de petróleo para Estados Unidos³⁸, al igual que el mayor productor del mundo³⁹.

³⁶ Arabia Saudita ha sido víctima del terrorismo en los últimos años por parte de Osama Bin Laden, quien se opone a la presencia de occidentales en esta territorio. En 1995, la explosión de una bomba en Riyad, en la sede de la Guardia Nacional de Arabia Saudita, dejó un saldo de siete muertos y más de 60 heridos. La investigación del evento fue binacional por parte de Estados Unidos y Arabia Saudita, puesto que cinco de los muertos eran estadounidenses, al igual que 37 de los heridos. También en 1995 hubo una explosión en la base aérea de Dhahran en la que murieron 19 personas —estadounidenses— y 547 resultaron heridas, entre ellas 148 ciudadanos de Estados Unidos. Para más información, ver: "US Arab Relations: Background and Analysis", [pp. cit.](http://www.fas.org/irp/analysis/03-113.htm)

³⁷ "US Arab Relations: Background and Analysis", [pp. cit.](http://www.fas.org/irp/analysis/03-113.htm)

³⁸ Cerca del 9% del petróleo consumido en Estados Unidos, lo que equivale a cerca del 18% de sus importaciones petroleras, viene de Arabia Saudita, con Venezuela como gran contendiente para el primer lugar. En 1996, Venezuela ocupó octo primer lugar, pero Arabia utilizó sus reservas petroleras e inundó el mercado estadounidense para recuperar el primer lugar. El segundo consumidor del petróleo árabe es la Unión Europea. Para más información, ver en Internet: <http://www.fas.org/irp/analysis/03-113.htm>.

³⁹ La monarquía árabe cuenta con una producción anual que supera los 3.300 millones de barriles y una reserva de 261.500 millones de barriles. Tomado de Internet: <http://www.vuku.gov.sa/publications/factbook/geos/sa.html#econ>.

Los enormes ingresos derivados del petróleo determinan una política económica peculiar (...) en la que el Estado no redistribuye la riqueza nacional sino que distribuye entre los ciudadanos los beneficios de la exportación de crudo. Este modelo de Estado es (...) un elemento fundamental en el pacto tácito de la familia real con el pueblo saudita. A cambio de un nivel de vida relativamente elevado, la población se abstiene de participar en política o de cuestionar el reparto de los beneficios (petroleros)⁴⁰.

La necesidad de exportar el petróleo le ha generado a Arabia Saudita una coyuntura única en el mundo árabe. En efecto, la monarquía depende de sus ventas a Occidente para obtener los recursos que legitimen su posición por encima de las demás tribus. Por esta razón, el aumento de las exportaciones petroleras rusas ha generado descontento y, sobre todo, temor en Riyad. Los árabes no ven con buenos ojos a competencia en el campo de los hidrocarburos, menos cuando ésta proviene de un país sobre el cual no ejercen influencia alguna. Es así como Riyad ha amenazado con utilizar su reserva petrolera, equivalente a 3.000 millones de barriles, para seguir controlando el precio mundial del petróleo si Rusia no frena sus exportaciones.

La inversión extranjera también sigue siendo importante para los países árabes como fuente de ingresos y trabajo y para la exploración petrolera, a pesar de sus diferencias ideológicas con Occidente. Desde la primera concesión petrolera a una compañía estadounidense en 1933⁴¹, ambos Estados han tenido un marcado interés en el mercadeo y la adquisición de los recursos en hidrocarburos provenientes del territorio saudita. El país también ha dado concesiones al Reino Unido y a otros países occidentales. Como consecuencia, a medida que las amenazas regionales aumentan, la estabilidad de la monarquía se convierte, cada día más, en una cuestión importante tanto para los habitantes del Golfo como para Occidente.

Los Estados Unidos manejan sus relaciones con Arabia Saudita de manera que la opinión pública de su país no malinterprete sus acciones. El equilibrio que debe lograr el gobierno en Washington exige que explique por qué tiene relaciones tan

⁴⁰ SAADEH, José Antonio, "Arabia Saudita: religión, seguridad y petróleo", en *Política Exterior*, No. 85, enero-febrero 2002, p. 142.

⁴¹ "US Arab Relations: background and analysis", [pp. cit.](http://www.fas.org/irp/analysis/03-113.htm)

estrechas con un país que no es democrático y más importante aún desde el 11 de septiembre de 2001, por qué tiene amistad con el país de donde provenían la mayoría de quienes llevaron a cabo los ataques terroristas de ese día y de donde es oriundo Bin Laden.

En cuanto al tema de la democracia, se puede argumentar que los Estados Unidos mantienen frente a Arabia Saudita una política realista en la que los intereses económicos son más importantes que los políticos. Para Washington, la estabilidad en la región petrolera más importante del planeta forma parte de una estrategia mayor: asegurar para su país el acceso a un recurso que le es vital para su desarrollo y funcionamiento. Así, prefiere tener amistad con una monarquía que ya conoce a ponerse a experimentar con procesos de democratización que, por el contrario, podrían generar movimientos radicales que a la larga irían en detrimento de los intereses del pueblo estadounidense⁴⁴. En cuanto al terrorismo, como ya se ha mencionado, la posición geopolítica de Arabia Saudita es importante para los intereses de seguridad de los Estados Unidos.

B. La OPEP

Este organismo ha sido, desde su fundación, uno de los bastiones más importantes de la política exterior de Arabia Saudita. En un principio, los saudíes eran vistos como los fáciles dentro de la organización, es decir, los que más propensos estaban a mantener los precios bajos. Los saudíes mantenían esta política por varias razones, entre las cuales:

Una preocupación constante por la economía global en momentos de crisis para evitar que por causa de los altos precios del petróleo se cayera en una recesión, al igual que una preocupación por la posición de la OPEP, cuya competitividad se podía ver afectada con precios demasiado altos⁴⁵.

⁴⁴ En este caso se aplica el adagio: Mal vale malo conocido que bueno por conocer.

⁴⁵ SEYMOUR, Ian, "Saudi Arabia And OPEC" en *The Middle East Economic Survey*, 2001, tomado de Internet: <http://www.mees.com/news/01/middle01.htm>

No obstante los bajos precios del petróleo saudita durante los setenta y principios de los ochenta, las gasolineras continuaron cobrándoles alto a los consumidores. Esto hizo que Arabia sintiera que su política de ayudar a la economía mundial manteniendo bajo el valor del petróleo no tenía, en la práctica, ningún sentido. Aún más, durante los ochenta, los países occidentales buscaron fuentes alternas de proveedores de hidrocarburos, hecho que generó crisis en los países miembros de OPEP.

Terminada la Segunda Guerra del Golfo, la organización logró aumentar su producción y nuevamente controlar los precios internacionales del petróleo, los cuales se mantuvieron bajos para evitar que otra vez los nuevos productores usurparan los consumidores. Sin embargo, a finales de los noventa, los países árabes experimentaron una crisis de crecimiento económico que los llevó a reducir su producción petrolera para así subir su precio en el mercado internacional y generar mayores recursos. El alza en los precios no solo ayudó a los países de la OPEP sino, irónicamente, también a sus competidores —Noruega, Rusia, México y Canadá—, quienes aprovecharon la situación para aumentar su producción. De este modo, se puede argumentar que:

Si la OPEP fuera todavía (en el siglo XXI) un cartel operacional, los saudíes podrían mantener la relación de dependencia con Estados Unidos sin preocupaciones. Pero las políticas liberales en Rusia y México y el descubrimiento de petróleo en otros lugares del mundo en los últimos veinte años han resquebrajado el monopolio de la OPEP⁴⁶.

⁴⁶ KESLING, Lynne, "Non-OPEC Oil Producers Change the Dynamics of Oil Markets", en *Reason Public Policy Institute*, 8 de noviembre de 2001, tomado de Internet: <http://www.rppi.org/110801.html>

Conclusión

Arabia Saudita se encuentra en una encrucijada no sólo política sino religiosa. País de tradiciones ancestrales y de una geografía árida que no obstante fue bendecido con sus yacimientos de petróleo, se enfrenta hoy a influencias modernizadoras de Occidente que, para muchos, corroen sus cimientos culturales. La monarquía árabe que a los ojos de algunos de sus súbditos está corrompida por el poder económico que proviene de sus exportaciones de hidrocarburos, debe esforzarse por mantener un equilibrio entre sus raíces culturales, las cuales juró defender, y las influencias de Occidente. Esto no es fácil teniendo en cuenta el número de extranjeros residentes en ese país y las corrientes globalizadoras del mundo moderno, además de la televisión satelital e Internet.

En cuanto al Islam, es importante considerar que:

El fracaso del nacionalismo panárabe y la configuración del Islam como principal criterio de argumentación y medio de formulación de frustraciones de todo tipo, presente en el mundo árabe-islámico, se percibe en Arabia Saudita con una especial intensidad. Este factor tiene gran importancia, ya que todas las críticas al sistema vigente se basan en posiciones religiosas, erosionando por tanto la propia base ideológica del régimen⁴⁵.

Este resurgir islámico en el Medio Oriente es un fenómeno generacional que afecta a toda la región y se puede definir como una búsqueda de identidad por parte de la juventud en momentos en que se ven confrontados por una dicotomía cultural. Si se tiene en cuenta la edad del rey Fahd y del príncipe heredero Abdullah y el hecho de que a estos líderes les tocó vivir la época gloriosa del panarabismo, surge entonces la duda sobre su capacidad de adaptarse a las necesidades de una nueva generación de árabes que reivindica la religión como factor aglutinador.

Este mismo renacimiento de los valores de la fe musulmana afecta, de manera adversa, los intereses de Occidente en la región, al generar un rechazo a las costumbres asociadas con la cultura estadounidense. Surge entonces, aquí también,

⁴⁵ BABAGELL op. cit. p. 142.

un cuestionamiento sobre cómo Estados Unidos va a defender su estancia en tierra árabe, tanto en el campo militar como en el económico, frente a una población que cada día lo acepta menos. Tal vez la respuesta está en reforzar, de manera egoísta por parte de ambas naciones, los intereses económicos y comerciales entre las dos y continuar con una *realpolitik* que hasta el momento se encuentra por encima de lo cultural.

Finalmente, el terrorismo puede ser en el siglo XXI un factor tanto de cohesión como de división entre el mundo árabe y Occidente. Es un factor de unidad por cuanto tanto Estados Unidos como la Arabia Saudita del rey Fahd son víctimas de movimientos fundamentalistas islámicos que rechazan sus actuaciones en territorio árabe. Por otro lado, es un factor disyuntivo debido a que la percepción del otro que tiene la opinión pública de cada Estado es muy negativa y, a largo plazo, esto puede significar, si no una ruptura entre los dos países, sí un distanciamiento que puede llegar a afectar los intereses de cada cual. El hecho de que el petróleo sea la base sobre la cual se fortalecen las relaciones entre Washington y Riyad está cambiando, dando lugar a un nuevo ordenamiento de las relaciones basado en el terrorismo de los fundamentalistas islámicos.

Anexo 1: Mapa de Arabia Saudita



Fuente: <http://www.eurosur.org/GDM2001/>

Anexo 2: Estadísticas de Arabia Saudita

- **Área:** Total: 1.960.582 kilómetros cuadrados
Tierra: 1.960.582 kilómetros cuadrados
Agua: 0 kilómetros cuadrados
- **Área comparativa:** Ligeramente más que una quinta parte del tamaño de Estados Unidos
- **Fronteras:** Total: 4.415 kilómetros
Países limítrofes: Irac 814 Km, Jordania 726 Km, Kuwait 222 Km, Omán 676 Km, Qatar 63 Km, Emiratos Árabes Unidos 457 Km, Yemen 1.458 Km
- **Uso de la tierra:** Tierra cultivable: 2%
Pastos permanentes: 56%
Bosques y zonas de explotación de madera: 1%
Otros: 41% (estimados para el año 1993)
- **Tierra irrigada:** 4.350 kilómetros cuadrados (estimado al año 1993)
- **Población:** 22.757.092 habitantes
Nota: se incluyen 5.360.526 extranjeros (estimado al año 2001)
- **Tasa de crecimiento de la población:** 3.27% (estimado al año 2001)
- **Tasa de natalidad:** 37,34 / 1.000 habitantes (estimado al año 2001)
- **Tasa de mortalidad:** 5.94 muertes/1.000 habitantes (estimado al año 2001)
- **Tasa de mortalidad infantil:** 51,25 muertes/1.000 nacimientos vivos
- **Expectativa de vida:** 68,09 años
Hombres: 66,4 años
Mujeres: 69,85 años (estimado al año 2001)

- **Grupos étnicos:** Árabes 90%, afro-asiáticos 10%
- **Religiones:** Musulmana 100%
- **Idioma:** Árabe
- **Educación:** Entendida como porcentaje de la población mayor de 15 años que puede leer y escribir;
Población total: 62,8%
Hombres: 71,5%
Mujeres: 50,2% (estimado al año 1996)
- **Nombre del país:** Modo convencional (argo): Reino de Arabia Saudita
Modo convencional (corto): Arabia Saudita
Modo local (largo): Al Mamlakah al Arabiyah as Suudiyah
Modo local (corto): Al Arabiyah as Suudiyah
- **Tipo de gobierno:** Monarquía
- **Capital:** Riyyad
- **Divisiones administrativas:** 13 provincias; Al Bahah, Al Hudud ash Shamaliyah, Al Jawf, Al Madinah, Al Qasim, Ar Riyad, Ash Sharqiyah, 'Asir, Ha'il, Jizan, Makkah, Najran, Tabuk
- **Independencia:** 23 de septiembre de 1932 (unificación del Reino)
- **Constitución:** Se gobierna de acuerdo con la sharia (ley islámica). El Sistema Básico de Gobierno que articula los derechos y responsabilidades del gobierno fue introducido en 1993.
- **Sistema legal:** Basado en la ley islámica.
- **División ejecutiva:** Jefe de Estado: rey y primer ministro FAHD bin Abdul-Aziz al-Saud (desde el 13 de junio de 1982); príncipe heredero y primer ministro diputado ABDELAH bin Abd al-Aziz Al Saud.
- **Producto Interno Bruto:** 232.000 millones de dólares (estimado al año 2000)
- **Tasa real de crecimiento:** 4% (estimado al año 2000)

- **Producto Interno Bruto per cápita:** 10.500 dólares (estimado al año 2000)
- **Composición por sectores del Producto Interno Bruto:** Agricultura: 6%
Industria: 47%
Servicios: 47% (estimado al año 1998)
- **Tasa de inflación:** 0,5% (2000)
- **Fuerza laboral:** 7 millones
Nota: 35% de la población entre 15-64 años de edad son extranjeros no nacionalizados (estimado al año 1998)
- **Fuerza laboral por ocupación:** Agricultura 12%, industria 25%, servicios 63% (estimados al año 1999)
- **Presupuesto:** Ingresos: 66.000 millones de dólares
Gastos: 66.000 millones de dólares, incluyendo gastos de capital.
- **Industrias:** Producción de petróleo crudo, petróleo refinado, cemento, construcción, fertilizantes, plásticos
- **Exportaciones:** 81.200 millones de dólares (f.o.b., 2000)
- **Productos de exportación:** Petróleo y productos derivados
- **Países a los cuales exporta:** Japón, Estados Unidos, Francia, Corea del Sur, Singapur, India (1999)
- **Importaciones:** 30.100 millones de dólares (f.o.b., 2000)

Fuente: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sa.html>

Anexo 3: Mapa del mundo islámico:

El mundo islámico

El islam, una de las tres mayores religiones monoteístas, fue fundada en Arabia por el profeta Mahoma entre 610 y 633. Islam significa sumisión a la voluntad de Dios, el mismo del judaísmo y el cristianismo, cuyo nombre árabe es Alá. Tras la muerte de Mahoma, el islam se dividió en torno a quién era el legítimo sucesor del profeta.

SUNÍES

Observan tanto el Corán como el sunna, el comportamiento o ejemplo de Mahoma y de los primeros musulmanes.

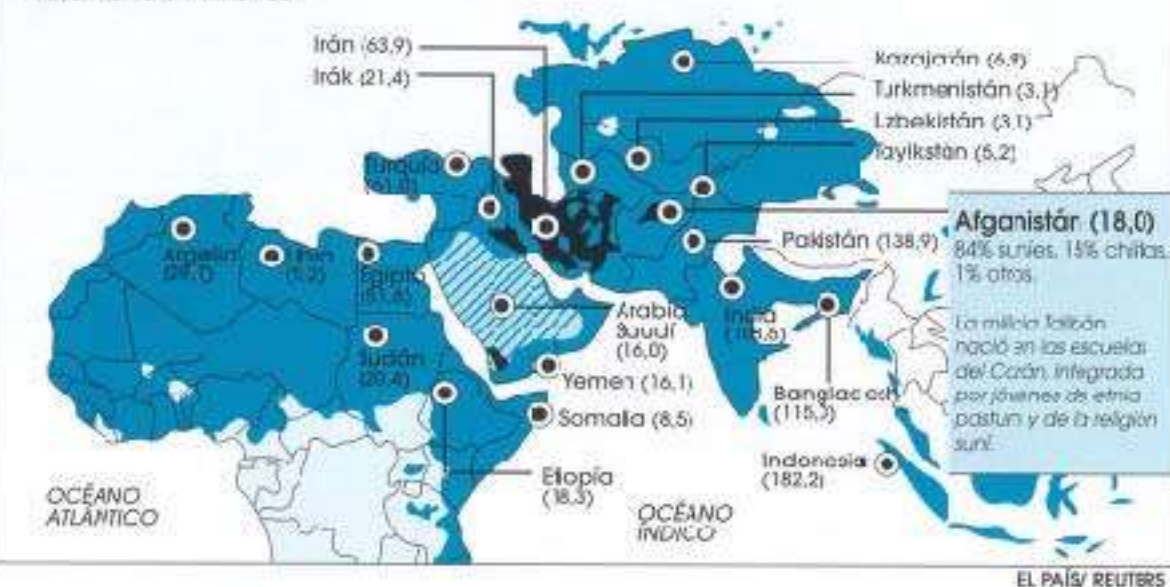
CHIÍTAS

Chiita significa partidario. Son partidarios de Ali, yerno y primo de Mahoma y uno de los primeros califas o sucesores de aquél.

WAHABIES

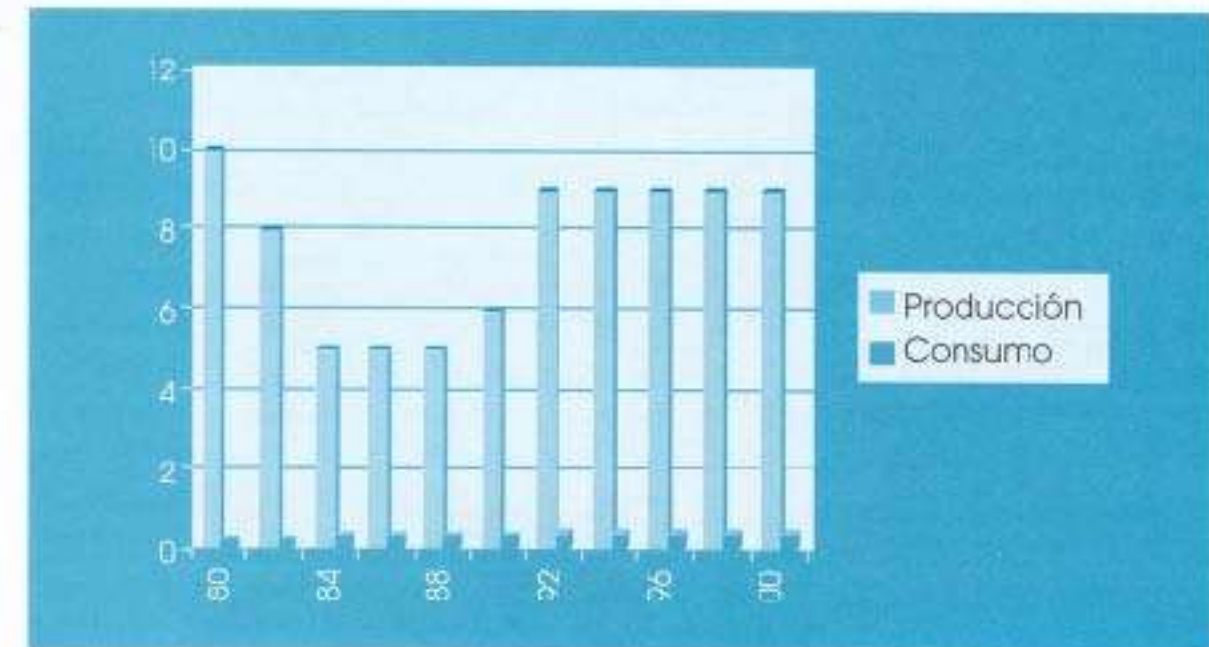
Rama radical de los suníes que gobierna en Arabia Saudí.

Entre paréntesis, la población musulmana en millones.



Fuente: <http://www.upaz.edu.uy/informes/wtc/mapaislam.htm>

Anexo 4: Producción y consumo de petróleo en Arabia Saudita: 1980-2001



Nota: La producción incluye petróleo crudo, gas natural y productos refinados. "La diferencia entre lo producido y lo consumido es lo que queda libre para ser exportado o guardado para eventualmente controlar el precio de venta".

Fuente: "Saudi Arabia: General Background", tomado de Internet: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/saudi.html>

Bibliografía

Libros:

- ALBIÑA, Antonio, *Geopolítica del caos*, España, Editorial Debate S.A., 1999.
- BONIFACE, Pascal, *Atlas des Relations Internationales*, Paris, Hatier, 1997.
- KAIZENSTEIN, Meter J., *The Culture of National Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.

Artículos:

- "America and the Arab World: A Delicate Balance", en *The Economist*, 22 de mayo de 2002.
- KIESLING, Lynne, "Non-OPEC Oil Producers Change the Dynamics of Oil Markets", en *Reason Public Policy Institute.org*, 8 de noviembre de 2002, tomado de Internet: <http://www.rppi.org/110801.html>
- KOYA, Pakkar, "The Gulf War", tomado de Internet: www.arabnews.com/Supplement/supplement8.htm
- PRADOS, Alfred B., "Saudi Arabia: Post-War Issues and US Relations", en CRS Issues Brief, 2 de diciembre de 1996, tomado de Internet: <http://www.fas.org/man/crs/9113.htm>
- "President Bush Meets with Crown Prince of Saudi Arabia", tomado de Internet: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/04/20020425-4.html>

- SABADELL, José Antonio, "Arabia Saudí: religión, seguridad y petróleo", en *Política Exterior*, Vol. XVI, No. 85, enero-febrero 2002.
- "Saudi Arabia And Arab Nationalism", diciembre de 1992, tomado de Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field\(DOCID+sa0106\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field(DOCID+sa0106))
- "Saudi Arabia And Arab Unity", diciembre de 1992, tomado de Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field\(DOCID+sa0107\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field(DOCID+sa0107))
- "Saudi Arabia: General Background", tomado de Internet: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/saudi.html>
- "Saudi Arabia: Government and Politics", diciembre de 1992, tomado de Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field\(DOCID+sa0098\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field(DOCID+sa0098))
- "Saudi Arabia: Islam", diciembre de 1992, tomado de Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field\(DOCID+sa0110\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field(DOCID+sa0110))
- "Saudi Arabia: Relations With GCC Countries", diciembre de 1992, tomado de Internet: 1992 [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field\(DOCID+sa0102\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field(DOCID+sa0102))
- "Saudi Arabia: Relations With Iran", diciembre de 1992, tomado de Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field\(DOCID+sa0101\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field(DOCID+sa0101))
- "Saudi Arabia: Relations With Iraq", diciembre de 1992, tomado de Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field\(DOCID+sa0100\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field(DOCID+sa0100))
- "Saudi Arabia: Relations With The United States", diciembre de 1992, tomado de Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field\(DOCID+sa0105\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstcy:@field(DOCID+sa0105))

- "Saudi Arabia: The Palestinians", diciembre de 1992, tomado de Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+sa0108\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+sa0108))
- "Saudi Arabia: The Saudi Family And Wahhabi Islam", 1500-1850, diciembre de 1992, tomado de Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+sa0098\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+sa0098))
- "Saudi Arabia: Tribe And Monarchy", diciembre de 1992, tomado de Internet: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+sa0098\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+sa0098))
- "Saudi Arabia's Crown Prince: A Man With a Plan", en *The Economist*, 21 de marzo de 2002.
- SEYMOUR, Ian, "Saudi Arabia and OPEC", en *The Middle East Economic Survey*, tomado de Internet: <http://www.mees.com/news/a44n46d01.htm>
- SHAFFER, Brenda, "A Caspian Alternative to CPEC", en *The Wall Street Journal*, 7 de noviembre de 2001, tomado de Internet: http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/shaffer_caspian_ws_110701.htm
- SHIKAKI, Khalil, "Palestinians Divided", en *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 1, enero-febrero 2002.
- "The war against terrorism: America and the Arabs", en *The Economist*, 21 de marzo de 2002.

Otros:

- http://www.arab.net/saudi/saudi_contents.html
- <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sa.html>

- <http://i-cias.com/e.o/index.htm>
- <http://encarta.msn.com/find/Concise.asp?r=1&pg=2&ti=761579171&cid=48#p48>
- <http://www.eurosur.org/GDM2001/>
- <http://www.eurosur.org/guadelmundo/paises/arabias/index.htm>
- http://www.scudic-online.com/saudi_arabia
- http://www.scudiembassy.net/press_release/99_spa/04_26_cab.htm
- <http://www.scudiembassy.net/publications/Publications00.htm>
- <http://www.scudinf.com>
- <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3584.htm>
- <http://www.upaz.edu.uy/intormes/wtc/mapaslam.htm>

¿DERECHOS FUNDAMENTALES y/o SOBERANÍA NACIONAL ?

9

ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ

Docente e investigador,
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: ueeta@neutel.net.com

9

CONTENIDO

Bibliografía

267

Sea porque tenemos una mayor conciencia del tema, o gracias a determinados comportamientos estatales como el de los Estados Unidos de América frente a la recién inaugurada Corte Penal Internacional, cada día para los ciudadanos del mundo es más evidente el contraste que existe entre la serie de declaraciones y convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos fundamentales y la realidad jurídica existente en muchos estados miembros. Esto no puede dejar de producir escepticismo, cuando no desaliento.

Y, en verdad, resulta difícil sustraerse y no asombrarse con dos prácticas estatales reiteradas: primero, el comprobar el doble lenguaje jurídico de tantos gobiernos, cuyos representantes votan en la Asamblea General de las Naciones Unidas o en las respectivas conferencias internacionales convenciones que luego no ratifican, principalmente porque sueen incluir obligaciones incompatibles con su derecho interno y no quieren ni poner de manifiesto tal incompatibilidad ni subsanarla introduciendo en su legislación las modificaciones necesarias; segundo, el comprobar también que, en ausencia de un control supranacional, que desde luego se niegan a admitir ratifican formalmente convenios que, pendientes en último término de su buena voluntad para su realización efectiva, quedarán con frecuencia en letra muerta.

Cierto sentimiento de decepción en amplios círculos de la humanidad, cuyos derechos se ven ignorados o conculcados, es tanto más comprensible cuanto más rotunda y reiterada es la proclamación teórica y solemne de tales derechos.

Ahora bien, es preciso considerar que, dadas las estructuras de las Naciones Unidas, que son en buena parte, aunque ya algo aminoradas, las del derecho internacional mismo en cuanto sigue siendo esencialmente interestatal, resultaría injusto no reconocer que los órganos de la ONU han actualizado al máximo el potencial de intervención y de presión de que disponen¹.

En 1952, por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se añade a la Declaración Universal el derecho de los pueblos a la autodeterminación. Hay algo de peculiar en este derecho. Todos los citos pertenecen al hombre en virtud del hecho de ser hombre; en la terminología de la declaración universal, pertenecen a todos, es decir, a cada persona individual. Manifiestamente, el derecho

¹ TRIVICIL Y BERRA, Antonio, *Los Derechos Humanos*, Madrid, Ed. Tecnos, 1982, p. 40.

de los pueblos a la autodeterminación o a cualquier otra cosa no puede ser un derecho en el mismo sentido. Es un derecho colectivo; es el derecho de una sociedad, no el de un individuo.

Los sujetos característicos, aunque no exclusivos, del derecho internacional son los pueblos organizados en estados y no las personas individuales. La consecuencia de este hecho es que, en principio, el hombre no es considerado por el derecho internacional más que como miembro de una comunidad estatal, lo que equivale a decir que la persona humana como tal no es protagonista, ni mucho menos sujeto activo de los derechos fundamentales, sino que se limita a ser el objeto de protección.

La protección diplomática, en efecto, única forma de protección de la persona humana y de los intereses y derechos objetivos humanos en virtud de las reglas generales del derecho internacional consuetudinario, responde a la naturaleza del derecho internacional clásico, cuyos objetivos se limitaban a la regulación de las relaciones entre Estados soberanos, dentro de los límites estructurales inherentes a un ordenamiento jurídico descentralizado: ausencia de una instancia internacional de control; predominio de factores políticos; derecho de un Estado a proteger exclusivamente a sus nacionales; limitación de la protección diplomática al trato infligido por un Estado a una persona, física o jurídica, de nacionalidad extranjera, sin que las reglas tradicionales del derecho internacional regiesen las relaciones entre un Estado y sus nacionales; libertad del Estado para proteger o no a sus nacionales lesionados en sus derechos por actos contrarios al derecho internacional cometidos por otro Estado, así como para disponer de la reparación que pudiera obtener; por último, a falta de un sistema codificado, la protección diplomática ha de basarse en una noción vaga, la del estándar mínimo internacional, cuyo contenido varía en función de múltiples circunstancias políticas y está sujeto a apreciación discrecional por parte del Estado que quiera proteger diplomáticamente a sus nacionales².

Así las cosas, tenemos entonces que las técnicas de control son meramente internacionales, de coordinación de soberanías estatales. Teóricamente, la solución óptima podría consistir en la creación de un órgano supranacional, compuesto por personas independientes de las instrucciones de sus gobiernos, y ante el cual los hombres lesionados en sus derechos y libertades fundamentales pudiesen recurrir.

² CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 2ª ed., Madrid, Ed. Tecnos, 1976, p. 45.

Pero esta técnica judicial, como ha observado el profesor González Campos, reclama dos presupuestos importantes: por un lado, la posibilidad de un particular de demandar a un Estado, incluso a su propio Estado, ante un órgano internacional; por otro lado, la aceptación por los estados de tales competencias judiciales internacionales en materias que, hasta hace poco, eran consideradas de competencia interna y exclusiva del Estado.

Si esta solución óptima parece irreal en el actual estado del derecho internacional y de las relaciones internacionales, podría al menos haberse intentado, en el problema de la protección de los derechos humanos, una solución constitucional análoga a la atinada en el plano normativo. Pero la realidad es que las Naciones Unidas vienen optando por una solución internacional en la que el papel de los particulares en el sistema de control queda reducido a límites extremos. Al partir de una opción impuesta por su propia naturaleza y límites estructurales (ya que en definitiva la ONU no es una instancia de gobierno internacional), la protección de los derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas, tanto en la Declaración Universal de 1948 como en los pactos sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales, queda casi reducida a una coordinación de voluntades estatales. Así, en última instancia, el sistema de protección descansa en la voluntad, favorable o adversa, de los estados miembros³.

En el plano universal, por consiguiente, la relevancia del Estado sigue siendo indiscutible en la protección de los derechos humanos, incluso en esta época de transición en la que las estructuras tradicionales se encuentran en crisis, pero sin haber quedado totalmente desplazadas. Relevancia del Estado, mediarización del derecho internacional por el Estado soberano, igualmente clara en otro de los grandes principios inspiradores del derecho internacional en nuestro tiempo: el de la autodeterminación de los pueblos.

Cabe anotar, como lo señala Maurice Cranston, que el concepto de derecho de los pueblos pertenece a la historia del pensamiento político; de la escuela filosófica que está a la vanguardia con la tradición de los derechos naturales; es la escuela hegeliana o estatista relacionada con el concepto estolico o liberal de los derechos del hombre.

³ GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D., *La protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas*, Madrid, ONU, Obra colectiva, Año XX, 1966, pp. 249 y ss.

Es un concepto que ha sido alimentado especialmente por mentes germánicas y que está íntimamente relacionado con el culto del Estado y la negligencia de la libertad personal. Los teorizantes principales del siglo XIX en Alemania afirmaban los derechos del pueblo alemán, en vez de los derechos del hombre. Esta línea de razonamiento aparece, en forma más acentuada, en el fascismo. En la ley básica del general Franco, por ejemplo, se declara que todos los demás intereses deben estar siempre subordinados al bien común de la nación⁴.

De donde resulta irónico que los antiimperialistas y/o antiglobalizadores contemporáneos invoquen conceptos de derechos colectivos con respecto a la libertad individual.

De esta explicación debería deducirse con suficiente claridad que el derecho de los pueblos a la autodeterminación es una cosa, y los históricos derechos del hombre, otra. Desde luego, si nos obstinamos en buscar un lugar en donde los derechos humanos individuales han sido asegurados óptimamente desde 1945, bien puede ser que no se trate de un Estado soberano, sino de uno de los territorios en fideicomiso supervisados por las Naciones Unidas.

Originalmente había once territorios en fideicomiso, hoy convertidos en Estados independientes o asociados voluntariamente con un Estado; el objetivo básico del régimen fiduciario era fomentar el adelanto político, económico y social de los territorios y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio y la libre determinación, promoviendo en forma permanente el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el reconocimiento de la interdependencia de los pueblos del mundo⁵.

El aspecto de esos territorios que más interesa para el objeto de esta reflexión es que el poder administrador o colonial no era completamente soberano, sino que debía responder ante el Consejo de Fideicomisos de las Naciones Unidas. Este Consejo se encargaba específicamente de proteger los derechos humanos de los habitantes; tenía el poder, y estaba obligado a ello, de escuchar las quejas y peticiones de cualquier residente en estos territorios que considerara que sus derechos humanos habían sido violados de alguna manera. Varios de estos casos fueron

⁴ CRANSTON, Maurice, *Los Derechos Humanos* Hacia México, Ed. Trillas, 1961, pp. 77 y ss.

⁵ www.un.org/spanish/descolonization/trust2.htm

atendidos y, por lo que se sabe, remediados. Hirsch Lauterpacht al respecto pudo decir: "Hay una medida más amplia y explícita de compulsión para algunos derechos humanos y libertades fundamentales de los habitantes en los territorios en fideicomiso que para los de otras partes del mundo".⁸

Esto no quiere decir que todos los derechos citados en la declaración universal sean gozados con mayor plenitud por un pueblo en fideicomiso que por un Estado soberano. Pero el pueblo del fideicomiso sí tiene una ventaja inestimable frente al Estado soberano: dispone de una autoridad, por encima de su propio gobierno, a la cual recurrir si tiene razón en sentirse privado o violado en sus derechos fundamentales.⁹

Las Naciones Unidas, a través de lo que fuera su Consejo de Administración Fiduciaria, no son el único organismo internacional en proteger, con cierto éxito, los derechos humanos. El Consejo de Europa se propuso pasar de la enumeración de los derechos humanos al "reconocimiento universal y efectivo" de los mismos; en el preámbulo del Consejo Europeo se expresaba la resolución de las altas partes contratantes "como gobiernos de países europeos unidos por una misma concepción y por la herencia común de tradiciones políticas, ideales, libertad y legalidad, a emprender los primeros pasos para la ejecución colectiva de algunos de los derechos proclamados en 1948 en la Declaración Universal de las Naciones Unidas".¹⁰

Los derechos específicos que los signatarios estuvieron de acuerdo con proteger eran los derechos políticos históricos, en especial el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona; la libertad de la esclavitud, tortura y trabajos forzados; el derecho, en caso de acusación por delitos a un juicio limpio y público; el derecho a la vida privada; el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la libertad de expresión y reunión; el derecho a formar sindicatos y el derecho a contraer matrimonio.

⁸ LAUTERPACHT, Hirsch, citado por CRANSTON, Naulica, *op. cit.*, p. 82.

⁹ En 1994, el Consejo de Seguridad dio por terminado el acuerdo sobre administración fiduciaria de las Naciones Unidas para el último territorio de las islas del Pacífico (Palau, administrado por los Estados Unidos. Palau decidió ejercer el gobierno propio en un plebiscito celebrado en 1993, alcanzó la independencia en 1994 y pasó a ser el 185º Estado miembro de las Naciones Unidas.

¹⁰ www.humanrights.coe.int

La importancia de este convenio europeo, sin embargo, no reside tanto en los derechos que especifica como en el hecho de que contiene instrumentos legales definidos y establece instituciones legales internacionales.

Las dos innovaciones, aún vigentes, del Consejo son la "Comisión Europea de Derechos Humanos" y el "Tribunal Europeo de Derechos Humanos". Estas dos instituciones están abiertas a cualquier petición efectuada por individuos que creen que sus derechos previamente definidos por el convenio europeo son violados.¹¹ La única provisión es que el tribunal sólo se ocupará de los casos que competen a la jurisdicción de los gobiernos que reconocen la autoridad del tribunal.¹²

De ambas instituciones, la Comisión es la primera que considera cualquier petición o queja. Sus miembros son iguales en número al de las partes contratantes; con el fin de evitar que los gobiernos tengan que vérselas con un gran número de peticiones vejatorias o infundadas, la comisión dispone de un subcomité para seleccionar los casos y realizar encuestas preliminares. Cuando los casos son aceptados, se pasan en primer término a los gobiernos y se realizan esfuerzos para dirimir la cuestión por medio de negociaciones pacíficas. Si éstas fracasan, la última palabra la tiene la Comisión en cuanto a transferir o no el caso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Comisión sólo es un organismo judicial en parte, teniendo al mismo tiempo deberes de encuesta y diplomáticos; además, sus reuniones son privadas, mientras que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos es un tribunal público de justicia en el sentido completo del término. Los que presiden el tribunal son todos jueces profesionales elegidos por la asamblea consultiva del Consejo de Europa.¹³

Una vez planteado el problema, surge el interrogante que dio origen a esta investigación: ¿qué es lo que estorba a los Estados para que, cuando llega el momento de dar pasos hacia medidas compulsivas, éstos utilicen a cada centímetro de su soberanía nacional?

Desde luego, no podemos esperar que los derechos morales del hombre sean los mismos en todas partes y en todas las épocas. Esto tomó una relevancia notoria

¹¹ Primer antecedente en esta materia en que el individuo está por encima del Estado.

¹² El Tribunal también aceptará las peticiones de un Estado contra otro.

¹³ www.humanrights.coe.int

e incluso exagerada en Viena durante la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada del 14 al 25 de junio de 1993. Existe una conexión entre los derechos humanos como universales y su formulación en un sentido generalizado y amplio. Los principios generales básicos de moralidad son mínimos, precisamente porque son universales. Los derechos humanos se basan en principios universales, pero los derechos morales reales del hombre en algunas comunidades difieren de los derechos morales reales en otras comunidades, y ésta es una de las razones por las cuales la formulación de los derechos humanos no puede ser simultáneamente muy detallada y de aplicación universal.

En este sentido, Maurice Cranston trae unos ejemplos muy descriptivos: sin duda los derechos de que gozan hoy los Ingleses no son exactamente iguales a aquellos de que gozaban en el siglo XVII. Actualmente, el derecho a la libertad en Inglaterra incluye el derecho al voto. En el siglo XVII, la gran masa del pueblo inglés era analfabeta y ni entendía el derecho al voto ni tampoco lo veía como una limitación a la libertad.

Es así como todo derecho presupone su petición; si ésta no se realiza, no se presenta siquiera la cuestión del derecho, de donde queda claro que las reclamaciones morales actuales son los derechos legales de mañana; los derechos fundamentales son, por tanto, un poderoso medio de reforma legal.

Así fue con la revolución industrial. Se pasó de la base mínima de los derechos del hombre a derechos más elaborados, como son los que incluyen derechos económicos y sociales, citados ya en la declaración universal. Pero el progreso no debe delimitar el goce de estos derechos, pues, si así fuera, estaríamos permitiendo que las sociedades retrasadas negaran el ejercicio de los mismos.

Adelantando conclusiones en este aspecto, debemos entender de modo diferente en las diversas partes del mundo los derechos, y del mismo modo, en diferentes lugares se deberán establecer limitaciones distintas en cuanto al ejercicio de alguno de ellos. Así, dentro de un marco de racionalidad, llegaríamos a un consenso que agotaría los discursos soberanos y casi inconciliables que vimos en Viena en 1993 y que hoy continúan.

Por tanto, el análisis de las limitaciones que pueden ser impuestas a los derechos humanos es tan importante como el análisis de los propios derechos en sí.

Ahora bien, no solo podemos contestar el interrogante planteado basándonos en problemas de interpretación, sino que obligatoriamente debemos mencionar el controvertido problema de la seguridad del Estado.

El concepto de seguridad, centrado tradicionalmente en los estados, debe ser ampliado de manera global para abarcar la seguridad de las personas y del planeta. Todas las personas, al igual que todos los estados, tienen el derecho a una existencia segura, y todos los estados tienen obligación de proteger ese derecho¹². Pese a que transitamos en ese sentido durante los últimos años de la Guerra Fría, y enfatizado con la desaparición del mundo bipolar, hoy, después del fatídico 11 de septiembre de 2001, podemos empezar a deshacer estos pasos.

Es cierto que la seguridad del Estado conlleva cierta disminución de la libertad individual, pero nunca debemos entender que a menor libertad mayor seguridad; no son conceptos inversamente proporcionales.

Bien sostiene una vez más Cranston que reclamar los derechos fundamentales es proclamar, entre otras cosas, tanto la seguridad como la libertad. La seguridad no es la antítesis de los derechos fundamentales, pues ella misma es un derecho humano. La seguridad del individuo va ligada a la seguridad de la comunidad, el goce particular de un derecho va ligado al goce común del derecho: "La petición de libertad y seguridad no es una demanda de dos cosas que difícilmente pueden contrabalancearse o reconciliarse; es la petición de dos cosas que de modo natural se pertenecen la una a la otra"¹³.

En últimas, el significado de la doctrina de los derechos fundamentales es el de determinar la importancia del hombre respecto del Estado; es poner de presente que el Estado está al servicio del hombre y no éste al servicio de aquél, y que el hombre posee unos derechos que por ser anteriores a la aparición del Estado son superiores a él y merecen su respeto¹⁴.

La Declaración Universal de Derechos Humanos y los pactos sobre derechos económicos, sociales y culturales, así como los de derechos civiles y políticos, tienen por lo pronto el mérito de existir. Su existencia ya implica un factor nuevo en la realidad internacional.

¹² BARBÉ, Esther, *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 279 y s.s.

¹³ CRANSTON, Maurice, *op. cit.*, p. 105.

¹⁴ VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho constitucional general*, 3ª ed., Bogotá, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1988, p. 256.

Es aquí donde cabe la vieja reflexión, y no por eso menos esperanzadora, del citado profesor González Campos, en donde todos somos protagonistas del tema que nos ocupa: *"El problema radica no tanto en la acción de los gobiernos, sino en la acción de los particulares (...); si los derechos y libertades fundamentales del hombre se obtuvieron en una lucha frente al Estado absoluto y en las batallas frente a la era de la sociedad industrial, ¿acaso no será factible moralizar el poder estatal, por la acción del hombre, mediante un compromiso y responsabilidad frente a cualquier negación de los derechos humanos hoy existentes?"*¹⁵.

Las Naciones Unidas han consagrado unos principios, han creado una conciencia universal de un problema del hombre y han establecido unas técnicas jurídicas de acción; por encima de las deficiencias de estas técnicas, la solidaridad responsable de todos con esta conciencia y estos principios es el gran factor de impulso hacia la aceptación y realización de un consenso de los derechos humanos a escala universal.

¿Estamos los ciudadanos del mundo de hoy dispuestos a embarcarnos en esta lucha? O ¿seguiremos rindiendo, junto con nuestros gobiernos, culto a la soberanía estatal? No sigamos dejando en manos del Estado esta responsabilidad; de lo contrario, muy pronto nos dejaremos de asombrar con sus prácticas internacionales.

Bibliografía

Libros:

- BAIRBE, Esther, *Relaciones internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 1995.
- BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, 1991.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *Soberanía del Estado y derecho internacional*, 2ª ed, Madrid, Ed. Tecnos, 1976.

¹⁵ GONZÁLEZ CAMPOS, Julio, *op. cit.*, p. 286.

- CRANSTON, Maurice, *Los derechos humanos hoy*, México, Ed. F. Trillas, 1963.
- CHUECA SANCHO, Ángel G., *Los derechos fundamentales en la comunidad Europea*, Barcelona, Ed. Bosch, 1989.
- GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D., *La protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*, ONU, Obra colectiva, año XX, Madrid, 1966.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., *Derecho internacional público*, Madrid, Ed. Trotta, 1995.
- MONROY CABRA, Marco G., *Derecho internacional público*, Bogotá, Ec. Temis, 1995.
- FÉREZ LUÑO, A., *Los derechos fundamentales*, Madrid, 1984.
- REAFI ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid, Ed. Espasa Calpe, 1992.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio, *Los derechos humanos*, Madrid, Ed. Tecnos, 1982.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho constitucional general*, 3ª ed., Bogotá, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1988.

Direcciones de Internet

- Naciones Unidas, www.un.org
- Consejo de Europa, www.coe.int

KOFI ANNAN
PREVENCIÓN Y BUEN GOBIERNO:
PRIORIDADES DE LA SECRETARÍA GENERAL

10

PATTI LONDOÑO JARAMILLO

Docente e Investigadora,
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales,
Centro de Estudios y Proyectos Especiales
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: pattilond@hotmail.com

María Fernanda Grueso,
Estudiante, asistente de investigación
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia

10

CONTENIDO

Introducción	271
I. Estado del mundo durante el mandato de Annan	277
A. Los últimos años del siglo XX	277
B. Los retos de un nuevo siglo	281
II. Pilares de la gestión de Annan	285
A. La paz y la seguridad a través de la cultura de la prevención	285
B. El buen gobierno y la seguridad humana	291
III. Evaluación de los planteamientos de Annan	293
A. Prevención en acción	293
B. Principales crisis fuera del alcance de la acción preventiva del secretario general	297
Reflexiones finales	300
Bibliografía	302

Introducción

Kofi Annan, oriundo de Ghana, es el séptimo secretario general de las Naciones Unidas y segundo africano¹. Por esta oficina han pasado, antes de él, el noruego Trygve Lié, el sueco Dag Hammarskjöld, el birmano U Thant, el austriaco Kurt Waldheim, el peruano Javier Pérez de Cuéllar y el egipcio Boutros Boutros-Ghali. A diferencia de la mayoría, Annan es el primero que pertenece al sistema de las Naciones Unidas por su vinculación laboral y su experiencia profesional. En la disputa para elegir al sucesor de Boutros-Ghali, vetado por Estados Unidos y apoyado por Francia, Estados Unidos encontró en Kofi Annan la figura del compromiso. Aunque recibió el veto francés en las primeras votaciones, finalmente Francia aceptó su elección. Las declaraciones americanas de respetarle al África la reelección de la que gozaron los secretarios anteriores, en la medida en que se apartaran de la candidatura de Ghali, debilitaron la coalición africana que, en un principio, respaldó al egipcio. Así, asumió el primero de enero de 1997 el cargo de mayor responsabilidad de esta organización multilateral.

La elección del secretario general de las Naciones Unidas está en manos del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. En una primera instancia el Consejo de Seguridad examina los candidatos y, cuando hay consenso en esta instancia sobre un candidato, esta candidatura pasa a votación en la Asamblea General. En los albores de la ONU, los secretarios generales provenían de los países industrializados, Noruega y Suecia. A medida que los países en desarrollo ingresaban a la Organización y se convertían en mayoría, representantes del Sur comenzaron a ocupar este cargo. De Birmania², Perú, Egipto y Ghana han provenido los últimos secretarios generales. Un austriaco se coló en los años setenta al lograr el apoyo de su candidatura del mundo en desarrollo. El capítulo XV de la Carta de las Naciones Unidas contiene las disposiciones relacionadas con las atribuciones de la Secretaría y del secretario.

Kofi Annan ingresó al sistema de las Naciones Unidas en 1962. Obtuvo su experiencia en la Organización Mundial de la Salud en Ginebra; en la Comisión Económica para el África, con sede en Addis Abeba; en la Fuerza de Emergencia

¹ Mayor información sobre la biografía de Kofi A. Annan se puede obtener en www.un.org

² El nombre actual de Birmania es Myanmar (desde 1989).

de las Naciones Unidas, JNEF II; y en la Oficina de Refugiados en Ginebra. Así mismo, en la sede de la ONU en Nueva York fue coordinador de Recursos Humanos y Seguridad y asistente del SG de Planeación de Programas, Presupuesto y Finanzas. Durante la crisis de Kuwait, lideró una misión para facilitar la liberación de más de 900 funcionarios de la ONU en Iraq.

Antes de su candidatura como secretario general, trabajó como asistente del secretario general para las Operaciones de Paz. Fue impotente, como el resto del sistema y de la comunidad internacional, ante el genocidio de Ruanda. Como subsecretario general, vio el incremento de las operaciones de paz en 1995 a 77 países, con más de 70.000 efectivos militares y civiles. El legado de Ghali consistió en incrementar el alcance de las operaciones de paz en los conflictos posteriores a la Guerra Fría, que en la mayoría de los casos eran de naturaleza interna. Así comienza la transformación de las misiones internacionales de la ONU, que poco a poco fueron entrando en lo que antes se consideraban asuntos internos de los Estados.

La agenda para la paz de Ghali y la diplomacia preventiva de Annan han marcado y reorientado a la Organización desde la década de los noventa. Annan tiene experiencia práctica en la diplomacia o acción preventiva. Por un lado, por haber estado al frente de las operaciones de paz; por otro, por haber sido enviado especial en la antigua Yugoslavia y haber facilitado el regreso de personal internacional de Iraq. Esta experiencia le ha permitido actuar con prudencia y decisión en crisis como la que sostiene Iraq con los Estados Unidos o la que enfrenta a Israel con Palestina, en la que la comunidad internacional está involucrada.

Su pensamiento ha quedado consignado en los informes que presenta a los órganos principales de la Organización. En 1997, presentó su iniciativa de reforma en su memoria anual sobre la labor de la Organización, titulada *Transición y Renovación*. En 1998, con su informe sobre las *Causas del conflicto y promoción de una paz durable y un desarrollo sostenible en África*, presentado ante el Consejo de Seguridad, no sólo dio una señal de la importancia que le daba a su continente olvidado, sino que introdujo ideas novedosas de gobernabilidad que ha trabajado en otros informes, foros y acciones de las Naciones Unidas. En este año, tituló su

Informe anual *Aanza para una comunidad mundial*. En 1999, llamó a su memoria *Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento*.

Durante este mismo año, fueron importantes sus declaraciones sobre el "Problema de la intervención", que quedaron consignadas en un texto especial. Así mismo, en 2000, el Informe del Milenio, presentado ante la Cumbre del Milenio, y su memoria *Un destino común: un compromiso renovado*, reflejan ambos su concepción de las necesidades del sistema para el nuevo milenio. El Informe de 2001 no tiene título especial y trata, como los demás, sobre los principales temas de la agenda multilateral tanto políticos como sociales y económicos. Más recientemente, en el informe de 2002 titulado *Prevención de conflictos armados*, invita a los diferentes órganos de las Naciones Unidas a participar activamente en la prevención de conflictos para tejer una red más efectiva en este campo, que constituye su gran legado puesto que "una estrategia preventiva eficaz requiere un enfoque global que abarque la adopción por la comunidad internacional, en cooperación con los agentes nacionales y regionales; de medidas de carácter político, diplomático, humanitario, de derechos humanos, de desarrollo, institucional y de otro tipo, de corto y largo plazo"³. En todos sus informes, el secretario general resume las actividades de la Organización durante el año y manifiesta sus objetivos y su percepción de los principales retos y desafíos. Por esta razón, este artículo los toma como base fundamental de reflexión y análisis.

El legado de Annan se evaluará de acuerdo con los fracasos y éxitos de la diplomacia preventiva, del buen gobierno, de la recuperación y protección del individuo como eje central de la Organización, de las relaciones con grupos de la sociedad civil, el sector privado y organizaciones no gubernamentales. Este artículo evaluará su gestión según los planteamientos y propósitos anunciados en sus informes y discursos relacionados con los temas de prevención y buen gobierno, que es donde el secretario ha innovado y ha marcado su gestión con un sello propio. Puesto que en los temas de desarrollo el secretario general no ha hecho propuestas creativas, novedosas y puntuales, es poco lo que se puede comentar al respecto. Este tema es tratado con retórica y desinterés, como un anexo del tema de la paz sostenible, aunque sea una prioridad para el mundo en desarrollo. Se habla de desarrollo en el contexto de la paz y la seguridad, de la prevención y del buen

³ ANNAN, Kofi, *Prevención de conflictos armados*, 2002, p. xi.

gobierno, pero no como un tema que amerite una reflexión propia e independiente. Por esta razón, y por la metodología establecida de trabajar con fuente primaria para dar a conocer las prioridades de secretario general, según sus propios términos, en esta oportunidad no se tratará el tema de desarrollo.

En su primera memoria a la Asamblea General en 1997, Annan declaró que "su objetivo primordial era alentar una mayor unidad de propósito, coherencia de esfuerzos y capacidad de respuesta en toda la Organización para contribuir con mayor eficacia para hacer frente a los desafíos de nuestro tiempo"⁴. Más recientemente, reafirmó una estrategia global que vincule a los estados nacionales, a la comunidad internacional, a la empresa privada, a las organizaciones no gubernamentales y a los distintos órganos de las Naciones Unidas, agencias, fondos y comisionados del sistema para crear opciones de paz duradera y un ambiente propicio para el desarrollo sostenible⁵.

Así mismo, se ha propuesto "entablar un diálogo mutuamente beneficioso con los círculos empresariales internacionales. Las empresas tienen interés en la infraestructura de reglas, normas y mejores prácticas que el sistema de las Naciones Unidas produce y de las que depende el buen curso de las transacciones internacionales. Además, esos círculos son cada vez más conscientes de que la labor que las Naciones Unidas realizan en pro de la paz, los derechos humanos y el desarrollo contribuye a sentar las bases estables que la expansión de sus propias oportunidades requiere. (...) Por lo tanto, el diálogo se basa en mi convicción de que la expansión de los mercados y una mayor seguridad para el ser humano pueden y deben ir de la mano"⁶. ¿Podrá un exceso de confianza en agentes diferentes al Estado facilitarle su tarea y permitir que el sistema como tal mantenga su imparcialidad cuando es llamado a mediar en conflictos internos o regionales?

Su pensamiento se acerca a las ideas de los estadounidenses, que se pueden leer en los discursos de los presidentes de los Estados Unidos. El presidente Clinton, en su discurso de posesión en 1993, indicaba: "Nuestra mayor fortaleza es el poder de nuestras ideas, que aún son nuevas en muchas tierras. Nos alegramos al ver que otros pueblos las acogen. Nuestras esperanzas, nuestros corazones, nuestras manos

⁴ ANNAN, *Memoria*, 1997, p. 1.

⁵ ANNAN, *Prevención de conflictos armados*, 2002, p. xi.

⁶ ANNAN, *Memoria*, 1998, p. 6.

están con todos aquellos que en todos los continentes construyen democracia y libertad. Su causa es la causa de los Estados Unidos⁷. La convergencia puede ser simple casualidad o el resultado de la influencia americana no sólo en Naciones Unidas sino en el mundo. No sorprenden, en este contexto, las características de las iniciativas de buen gobierno y de la acción preventiva.

Kofi Annan recibió la Secretaría General de las Naciones Unidas en un momento de transformación, mientras diferentes fuerzas mundiales se acomodaban a las nuevas realidades. Realidades que profundizaban las divisiones internas en naciones que, durante décadas, mantuvieron sus conflictos internos reprimidos o dormidos. Para Annan, mientras que la mundialización avanza, "aumentan la fragmentación y la afirmación de las diferencias; se amplían las zonas de paz a la vez que se intensifican diversas explosiones de terrible violencia, se crea riqueza sin precedentes con pobreza endémica; la voluntad de los pueblos y sus derechos integrales se celebran y violan al mismo tiempo; la ciencia y la tecnología mejoran la vida humana en tanto que sus efectos secundarios amenazan a los sistemas que sustentan la vida en el planeta"⁸.

La inequidad económica es uno de los más grandes retos del secretario y uno de los más difíciles de solucionar. Y esto se nota en el lenguaje gaseoso utilizado para plantear las tareas de la Organización en este campo. Antes de tratar el tema por sí solo, lo vincula a la prevención. Afirma Kofi Annan que "la prevención de conflictos y el desarrollo sostenible y equitativo son actividades que se refuerzan mutuamente. La inversión en esfuerzos nacionales e internacionales en pro de la prevención de conflictos debe percibirse como una inversión simultánea en el desarrollo sostenible, puesto que este último florecerá mejor en un clima de paz sostenible"⁹. Acá se abre un espacio importante para países como Colombia que buscan atraer inversión extranjera con fines sociales para consolidar y dar una oportunidad a la paz. Es un tema que comienza a desarrollarse y que tiene gran potencial. Necesita proyectos específicos.

Por el contrario, los retos en el ámbito de la acción preventiva y del buen gobierno tienen implicaciones concretas en el corto plazo y todo el sistema pareciera

⁷ (Traducción libre.) El discurso en su totalidad y otros discursos de los presidentes estadounidenses pueden encontrarse en www.yale.edu/kowlyab. Así mismo, el libro de James M. McPHERSON, *To the best of my Ability: The American Presidents*, Nueva York: Dorling Kindersley, 2000, recoge los discursos de posesión de los presidentes de los Estados Unidos.

⁸ ANNAN, *Memories* de 1997, p. 1.

⁹ ANNAN, *Resolution de conflictos armados*, 2002, pp. ix-x.

involucrarse de manera directa en su atención. Si bien es cierto que las crisis económicas del mundo en desarrollo tienen múltiples causas que involucran directamente a los Estados, una mayor creatividad por parte de las Naciones Unidas en la ejecución de programas sociales y económicos podría contribuir a aliviar la difícil y traumática condición de millones de personas.

Los asuntos políticos han concentrado los esfuerzos de esta gestión y de las anteriores. El terrorismo es, hoy por hoy, después de los eventos del 11 de septiembre, la principal amenaza a las naciones del mundo. Ligados al terrorismo, otras actividades como la delincuencia transnacional, el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero obligan a la comunidad internacional a diseñar estrategias comunes para hacer frente a estos delitos que afectan al globo. La gran víctima de estos delitos y en especial del terrorismo ha sido la población civil. Los Estados Unidos sufrieron la pérdida de miles de ciudadanos el pasado 11 de septiembre. En países como Colombia, la población civil ha sido, durante años, la principal perjudicada del conflicto interno. Si bien el terrorismo había sido relegado en las prioridades de la Organización, en la actualidad es el tema principal. El comportamiento internacional de los Estados miembros se medirá de acuerdo con su colaboración o tolerancia con las fuentes del terrorismo. Dentro de este contexto, la percepción del conflicto interno colombiano puede comenzar a cambiar en la comunidad internacional y la población civil podrá, en el futuro, tener mayor consideración y ver reconocidos sus derechos.

Más que imponer una agenda multilateral, Annan reacciona ante los principales eventos mundiales. De esta manera, los temas de paz y seguridad son, sin duda alguna, los que demandan más su atención. La política de buen gobierno es una manera de reaccionar ante las innumerables crisis internas de los Estados. Annan, sin embargo, ha sido una pieza clave en momentos críticos de confrontación, sea en el Medio Oriente, en África o en Centroamérica. Sus habilidades como conciliador y negociador son innegables.

A continuación se presentan brevemente algunos de los principales hechos del mundo para contextualizar históricamente el mandato de Kofi Annan en la Secretaría General. Así mismo, se hace un análisis de sus principales propuestas tomadas directamente de sus memorias sobre la Organización. Se utilizan

exclusivamente fuentes primarias con el objetivo de dar a conocer y evaluar sus programas de acción y comprensión de la realidad mundial de acuerdo con sus propias ideas, sin filtros de terceros. No se desconoce, sin embargo, la importante contribución de cientos de estudiosos de las Naciones Unidas que con sus escritos y análisis ayudan a entender mejor los retos del sistema en el siglo XXI. Conocer el pensamiento de Annan es fundamental para Colombia, cuya problemática está presente en la agenda internacional cuando se habla de derechos humanos, de derecho internacional humanitario, de desplazados internos, de corrupción, de justicia, de crimen transnacional, de tráfico de armas y de drogas.

I. Estado del mundo durante el mandato de Annan

La gestión de Kofi Annan en la Secretaría General desde 1997 se ha desarrollado en un escenario mundial en el que han primado la democracia como sistema de gobierno y el libre mercado como sistema comercial internacional. En cuanto a eventos en distintas partes del mundo, es oportuno recordar algunos de los más significativos para dar una idea del escenario en el cual Annan se ha movido y para evaluar, a la vez, la concordancia de sus prioridades con los principales hechos del mundo.

A. Los últimos años del siglo XX

En 1997, Asia sufrió una de sus principales crisis financieras de los últimos años. Esto provocó la reacción de algunos países como Malasia para proteger sus mercados y deterioró los regímenes políticos de otros como Indonesia. En los asuntos políticos, se presentó una rebelión armada en Albania por la pérdida de los ahorros de un tercio de la población. Los turcos atacaron a rebeldes kurdos ante el silencio o las protestas tímidas de la comunidad internacional y los 71 rehenes de la embajada

japonesa en Perú fueron liberados por el gobierno de Alberto Fujimori. En Zaire cayó el dictador Mobutu y una grave crisis política, social y económica se inició en la hoy llamada República Democrática del Congo. Todavía persiste el tema colonial en el mundo y este año la buena noticia fue la devolución de Hong Kong, colonia británica, a China Popular. El presidente ruso, Boris Yeltsin, firmó un tratado de paz con los chechenos y en Camboya comenzó el juicio contra el genocida Pol Pot, líder del Khmer Rojo. Militantes islámicos mataron a 52 turistas en Luxor.

En cuanto al Medio Oriente, se presentaron los primeros avances concretos entre israelíes y palestinos cuando pactaron el control palestino de Hebrón y otros territorios en Cisjordania, aunque Israel no cambió su política de asentamientos, lo cual creó nuevamente incertidumbre en el proceso. Los avances de los años noventa en los acercamientos entre israelíes y palestinos no han logrado disuadir a los fundamentalistas islámicos de realizar actos de terror contra la población civil, ataques que llegaron a uno de sus puntos máximos con los atentados del 11 de septiembre de 2001 y, en la vida diaria de Israel y los territorios palestinos, con los hombres y mujeres suicidas-homicidas que con sus propias vidas han atacado a civiles israelíes.

Las Naciones Unidas celebraron una sesión especial sobre la Conferencia de Río de Janeiro sobre Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. En el tema de las operaciones de paz, en Guatemala culminó la MINUGUA con un mandato de verificación de derechos humanos y el cumplimiento de los acuerdos de paz; en Haití terminaron la UNSMIH y la UNTMIH que brindaban apoyo después del regreso a la democracia de este país; y en Liberia se cumplió el mandato de observación de la UNDMIL. Mientras unas operaciones terminan, otras comienzan o cambian de mandato como en Angola con la MONUA o en Haití con la MIPONUH. Kofi Annan presentó su informe Renovando las Naciones Unidas sobre su programa de reforma. Las políticas del buen gobierno comenzaron a revelarse en la Conferencia Internacional sobre Gobernabilidad para el Crecimiento Sostenible. Así mismo, los estados adoptaron la Convención sobre Derechos del Niño y sobre Minas Antipersonal negociada en Ottawa, Canadá¹⁰.

En 1998, el terrorismo volvió a figurar en sitios puntuales, pero todavía no se había convertido en el tema prioritario de la agenda mundial. Los ataques contra

¹⁰ Noticias y mayor información sobre los eventos de la ONU se pueden consultar en www.un.org

las embajadas de los Estados Unidos en Kenia y Tanzania pusieron en alerta a las fuerzas estadounidenses en el mundo. En represalia, Estados Unidos lanzó ataques aéreos contra supuestas bases terroristas de la organización Al Qaeda en Sudán y en Afganistán. En los asuntos sobre desarme, los Estados Unidos se enfrentaron a Irak cuando el gobierno de Saddam Hussein rechazó la presencia de expertos estadounidenses y británicos en la Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM) que supervisaba el desarme iraquí. Esto llevó a la parálisis de la UNSCOM, transformada en la UNMOVIC, que tampoco ha tenido éxito en restablecer relaciones con Irak, suspendidas desde 1998¹¹. Pakistán y la India realizaron pruebas atómicas y la comunidad internacional, aunque las rechazó en su momento, no tomó medidas sancionatorias. ¿Cómo podría sancionar el Consejo de Seguridad por pruebas nucleares cuando los miembros permanentes las han practicado y cuando sólo declaran moratorias luego de haber realizado pruebas de este tipo? Pakistán y la India, por no ser partes del Tratado de No Proliferación Nuclear, no están obligados por éste.

En el tema humanitario, el huracán Mitch devastó Centroamérica y dejó unos 10.000 muertos, con Honduras como uno de los países más afectados. En Afganistán, un terremoto afectó gravemente a la población, que ya estaba en medio de una guerra civil sin cuartel. En el ámbito político, se realizó la histórica visita del papa Juan Pablo II a Cuba y, con la mediación de los Estados Unidos, se firmaron los Acuerdos del Viernes Santo en Irlanda, que dieron inicio a las conversaciones sobre el futuro de Irlanda del Norte. En Colombia, el presidente Andrés Pastrana inició un diálogo que buscaba la paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), proceso que, al cabo de tres años de esfuerzos, fracasó¹². El secretario general de la ONU nombró un representante especial como facilitador para el tema de Colombia con un mandato de consolidación de la paz, que tuvo poco éxito en su gestión de acercar a las partes en conflicto hacia el camino de la reconciliación.

El presidente Clinton medió en los acuerdos de Wye Mills, Maryland, entre Netanyahu y Arafat, que pronto sucumbieron por el rechazo de las respectivas

¹¹ ANNAN, *Memoria 2000*, p. 19.

¹² El grupo de negociación y solución de conflictos del Centro de Investigación y Proyectos Especiales (CIPE) y la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia publicaron en una página web la cronología del proceso de paz. Puede ser consultada en www.cursos.externado.edu.co/cursos/finanzas.

circunscripciones electorales. Sobre el Medio Oriente, la ONU siguió con declaraciones tangenciales sin tomar un papel preeminente. El mediador principal era Estados Unidos, país con poco interés de vincular activamente a las Naciones Unidas o a la Unión Europea en este conflicto. Suharto, dictador de Indonesia durante 32 años, cayó ante fuertes protestas populares que buscaban un cambio en el país, que comenzó a ser visitado y monitoreado por el Fondo Monetario Internacional; su régimen se caracterizó por el clientelismo y la corrupción. Los serbios y los kosovares se enfrentaron en Kosovo. Para la ONU, la transición democrática estaba en juicio en Indonesia y el respeto de una minoría debía ser protegido en Kosovo. Helmut Kohl, canciller alemán, fue derrotado por Gerhard Schröder en las elecciones parlamentarias, tras 14 años en el poder. Augusto Pinochet fue arrestado en Londres, lo cual creó una situación tensa entre Chile e Inglaterra, presionados por el juez español que buscaba enjuiciar a Pinochet; después de un forcejeo diplomático y jurídico, se determinó que el general chileno sería juzgado en Chile conforme a las leyes de ese país; el proceso está en curso.

En el tema de desarme, se logró la extensión indefinida del Tratado de No Proliferación Nuclear y se firmó el Tratado de Ensayos Nucleares. En cuanto a las operaciones de paz, el Consejo de Seguridad creó la MINURCA en la República Centroafricana y la UNCMSIL en Sierra Leona. Como una acción más de prevención, se continuó con la JNPREDEP en Macedonia. Ese mismo año, concluían en Croacia las misiones UNTAES y UNPSG. En el difícil tema de Irak, el secretario general logró firmar con Tariq Aziz, el primer ministro, un Memorando de Entendimiento, que es una manifestación más de la diplomacia preventiva. En el informe sobre Las causas del conflicto y la promoción de la paz durable y el desarrollo sostenible en África, Annan reafirmó los principios y mecanismos de su política de buen gobierno, pieza clave de la acción preventiva. El tema de las drogas mereció una sesión especial de la Asamblea General.

Durante 1999, comenzó la expulsión de la OTAN, al aceptar a la República Checa, Polonia y Hungría. En el tema del Medio Oriente, Yehud Barak se convirtió en el nuevo primer ministro israelí e intentó, sin éxito, alcanzar logros importantes con respecto al proceso de paz con los palestinos. Las crisis políticas en el mundo tendieron a disminuir, pero no por esto son menos graves. La ONU con la UNAMET

y la UNTAET supervisó el referendo de independencia y aseguró la administración provisional en Timor Oriental para poner término a la ocupación de Indonesia. Timor Oriental se convirtió en el primer Estado del siglo XXI al elegir mandatario en 2002. En Chechenia se intensificó el conflicto con Rusia. En este último país, Boris Yeltsin renunció y asumió Vladimir Putin hasta su confirmación como nuevo presidente de los rusos. La OTAN realizó los primeros ataques contra Serbia para frenar los abusos en Kosovo. La ONU en Macedonia puso término a la UNPREDEP, una fuerza de despliegue preventivo. 1999 fue el Año de la tercera edad en Naciones Unidas. En Kosovo, continuaba la UNMIK como misión de administración provisional.

La ONU envió tropas a Sierra Leona para frenar la guerra civil y, en coordinación con la ECOMOG y su grupo de monitoreo ECOMOG, dio la bienvenida a los acuerdos de paz de Lomé entre el gobierno y el Frente Revolucionario (RUF). En la República Democrática del Congo todos los beligerantes, menos el Conglomerado Congolés para la Democracia, firmaron el cese al fuego de Lusaka. Libia comenzó a colaborar con la comunidad internacional y entregó a los sospechosos de los atentados terroristas del Lockerbie que mataron a cientos de personas que viajaban en el avión derribado. Nelson Mandela se retiró de la presidencia de Sudáfrica y ganó las elecciones su vicepresidente, Thabo Mbeki. Estados Unidos realizó inspecciones en Corea del Norte para constatar si existía o no desarrollo nuclear. Comenzó el gobierno autónomo en Irlanda del Norte después de 25 años interrumpidos meses después por los problemas frente al cesarismo del Ejército Republicano de Irlanda (IRA). En el tema humanitario, un terremoto sacudió Turquía y dejó más de 17.000 muertos.

B. Los retos de un nuevo siglo.

Durante el 2000¹³ el Medio Oriente continuó en las prioridades mundiales, pero con unas Naciones Unidas muy poco involucradas. Israel se retiró del sur del Líbano y murió el presidente Hafez al-Assad de Siria, sucedido por su hijo, Bashar al-Assad, quien no cambió su tradicional política de apoyo a la causa palestina y a los grupos

¹³ Si bien el 2000 es el último año del siglo XX, por razones de percepción y celebración del nuevo siglo se incluyó en esta sección.

extremistas islámicos que luchan contra Israel. Se dio inicio a la segunda Intifada palestina en protesta contra la ocupación israelí, recrudecida por la visita de Ariel Sharon a la Mezquita de la Roca en Jerusalén.

En cuanto a la política mundial, se llegó al histórico acuerdo de paz entre los presidentes de las dos Coreas, que dio inicio a una serie de conversaciones sobre los diferentes temas de la agenda problemática de los dos países, como el reencuentro de familias y los prisioneros de guerra, entre otros. El nacionalismo en Austria puso en jaque a la Unión Europea, que implantó sanciones contra esta nación. En México, el Partido Revolucionario Institucional perdió el poder luego de 70 años de monopolio; Vicente Fox llegó así a la presidencia mexicana. Cayó Milosevic en Yugoslavia luego de desconocer los elecciones presidenciales y ante las fuertes protestas populares. Milosevic es sometido a un juicio ante el Tribunal Especial para la Antigua Yugoslavia con sede en La Haya, Países Bajos.

Con la UNMEE, Naciones Unidas aseguró el fin de la guerra entre Etiopía y Eritrea. Los conflictos de Sierra Leona y la República Democrática del Congo continuaron en la agenda de las Naciones Unidas y el sida se presentaba en África como una amenaza mayor sobre la cual la Organización, la comunidad internacional y los países africanos deberían comenzar a tomar acciones concretas y efectivas. La Décima Reunión de la UNCTAD se llevó a cabo en Bangkok, Tailandia. Así mismo, se realizó la Reunión de la Mujer en Nueva York para tratar temas como igualdad de género y la mujer en los temas de paz y desarrollo. Se realizó la Cumbre del Milenio con una declaración que se convirtió en Resolución (A/55/2). Esta Cumbre reunió a los líderes del mundo, quienes reafirmaron su apoyo a las Naciones Unidas frente a los nuevos retos del momento en los temas de paz y desarrollo. La resolución 1333 del Consejo de Seguridad exige a los talibán cerrar los campos de entrenamiento de terroristas. Vemos cómo el tema de terrorismo desde Afganistán comenzó a ser considerado y tenido en cuenta de manera especial por el Consejo de Seguridad.

En el 2001, el terrorismo se convirtió en el eje central de las relaciones mundiales, a raíz de los atentados contra las torres gemelas del World Trade Center en Nueva York y la sede del Ministerio de Defensa estadounidense, el Pentágono, el 11 de septiembre. Estos ataques originaron la guerra contra la organización terrorista Al Qaeda de Osama Bin Laden y contra los talibán, que le dieron protección. Mientras

que al cabo de algunos meses los talibán cayeron en Afganistán, dando paso a un régimen interino mientras se realizaban elecciones, el paradero de Osama Bin Laden y de varios miembros de Al Qaeda es desconocido. La amenaza terrorista contra los Estados Unidos ha continuado vigente y el país se enfrascó en una guerra que, por sus condiciones y características, no se puede ganar fácilmente.

De nuevo en el Medio Oriente, Barak dejó el poder y Ariel Sharon se convirtió en el nuevo primer ministro israelí con la plataforma de no negociar con los palestinos en medio de la violencia. Comenzó el cerco a Arafat, presionándolo para que ejerciera control y combatiera el terrorismo contra Israel. La inestabilidad en Macedonia motivó la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para desarmar a las guerrillas. Nuevas conversaciones en Irlanda del Norte cuando el Ejército Revolucionario de Irlanda (IRA) aceptó la comisión de verificación de desarme. A raíz de este acuerdo, Gran Bretaña comenzó la retirada de tropas de este territorio. La Convención de Cambio Climático revivió el protocolo de Tokio, sin la participación de Estados Unidos. La Corte Penal Internacional de Roma comenzó su proceso de ratificación, sin la participación de Estados Unidos, por cuestionar los riesgos de politización y al considerar la protección de sus funcionarios y ciudadanos en el extranjero¹⁴.

El 2001 fue igualmente un año de movilización contra el racismo, la discriminación racial y la xenofobia. Durante la Conferencia sobre estos temas realizada en Sudáfrica, la polarización frente al conflicto del Medio Oriente prácticamente condujo al fracaso de la reunión. También fue un año de celebraciones con los 50 años del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), creado en 1951. Un éxito para Colombia representó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, realizada en Ginebra y presidida por el embajador de Colombia, Camilo Reyes. Éste ha sido uno de los temas bandera de Colombia en las Naciones Unidas, que logró una atención más concreta de la comunidad internacional luego de varios años de introducir resoluciones en la Asamblea General y de movilizar a la Comisión de Desarme que durante tres años tuvo un grupo de trabajo sobre el tema. Colombia también ingresó en 2001 y hasta finales de 2002 como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y en éste ha participado activamente en los temas de Afganistán, terrorismo y el conflicto del Medio Oriente.

¹⁴ Henry Kissinger explica este asunto en su libro *Does America need a Foreign Policy?*, publicado en Nueva York por Simon & Schuster en 2001.

Durante los primeros seis meses de 2002, los temas del terrorismo y la crisis del Medio Oriente encabezaron la agenda mundial. En la crisis del Medio Oriente, el cuarteto conformado por los Estados Unidos, la Federación Rusa, la Unión Europea y las Naciones Unidas ha tratado de mediar para poner término a la violencia y sentar nuevamente las bases de un proceso de diálogo. Los esfuerzos han sido infructuosos, pues las partes en conflicto están enfrascadas en un círculo vicioso. Mientras Israel se defiende de los ataques suicidas palestinos contra la población civil, los palestinos atacan la ocupación israelí en sus territorios. Con respecto a la lucha contra el terrorismo, los Estados Unidos y sus principales aliados en la Unión Europea comienzan a distanciarse. Para los Estados Unidos se trata de una guerra frontal contra toda organización que pueda atacar sus intereses, en la nación y en el exterior, en el pasado, el presente o el futuro.

Para Europa, las cosas no son tan sencillas. Europa ve muchos matices en las organizaciones consideradas terroristas por los Estados Unidos. Así mismo, atraviesa por un periodo de renovación nacionalista, con movimientos y partidos de extrema derecha que, poco a poco, ganan espacio en las políticas de los países. Un gran desafío para este continente, gran defensor de los derechos humanos en el mundo. La Conferencia de Monterrey sobre Financiamiento y Desarrollo reafirmó un tema importante en el debate multilateral, en especial para los países en desarrollo. Lo mismo será la Conferencia de Johannesburgo de revisión de la Agenda 21. La Cumbre del Milenio, la Reunión de Monterrey y la Conferencia de Johannesburgo marcan la pauta de lo que se quiere en el nuevo multilateralismo.

Éste es el mundo que ha tenido que vivir Kofi Annan durante su gestión. En resumen, claramente se observa cómo el terrorismo se fue apropiando de la agenda global y cómo los conflictos del Medio Oriente y de los Balcanes han acaparado la atención de los principales países del sistema, con unas Naciones Unidas que, en ocasiones, se presenta más activa y en otras, más pasiva. A continuación, el análisis de las prioridades estipuladas por Annan permitirá responder si el secretario general está enfocado en los principales eventos mundiales o si, por el contrario, tiene un papel secundario en los mayores eventos de su tiempo.

II. Pilares de la gestión de Annan

Se explican brevemente las principales propuestas de Kofi Annan, que explican la construcción del edificio de la prevención para transformar la cultura de la reacción en una de prevención, aplicada por todos los órganos principales de las Naciones Unidas.

A. La paz y la seguridad a través de la cultura de la prevención

Para Annan, la cultura de la prevención, con sus estrategias operacionales para solucionar crisis inmediatas y estructurales a fin de llegar a los problemas de fondo, que en definitiva consisten en una inversión para el desarrollo sostenible, es fundamental para enfrentar los retos humanitarios creados por la violencia, por desastres naturales, económicos, sociales y políticos y por las guerras al interior de los países del sistema internacional. Annan busca que la prevención sea la pieza angular del sistema de seguridad colectiva del siglo XXI¹⁶. Se busca cambiar el enfoque de la Organización para que destine recursos y esfuerzos a prevenir crisis y no sólo a contenerlas una vez producidas. De una cultura de reacción es preciso pasar a una de prevención, por la eficiencia de ésta en cuanto a costos humanos y financieros¹⁷. El ahorro de pasar a la cultura de prevención podría ser considerable. En la década de los noventa, la Organización gastó alrededor de 200.000 millones de dólares en las siete intervenciones más importantes. Se calcula que con un enfoque de prevención, la comunidad se habría ahorrado 130.000 millones de dólares¹⁸.

Afirma Annan que el costo de no prevenir la violencia es enorme, pues el costo humano de la guerra incluye muerte y destrucción inmediata, desplazamiento interno, traumas psicológicos y físicos en la población civil y desgarramiento social en las familias y las comunidades. La violencia debilita las instituciones nacionales y la economía tanto del país afectado directamente como de los vecinos. Se deben

¹⁶ ANNAN, *Prevención de conflictos armados*, 2002, p. 11.

¹⁸ ANNAN, *Memoria* 1999, pp. 5-7; ANNAN, *Memoria* 2000, p. 13.

¹⁷ ANNAN, *Prevención de conflictos armados*, 2002, p. 2.

contar tanto los daños visibles como las oportunidades perdidas¹⁹. Las poblaciones de Colombia, Sri Lanka, Sierra Leona o Congo conocen de cerca los efectos perversos de la violencia en su vida diaria y en las perspectivas de su futuro.

El enfoque preventivo tiene como objetivo alertar sobre las situaciones de potencial enfrentamiento antes de que los niveles de violencia sean graves para que el Consejo de Seguridad pueda reaccionar. Vale la pena recordar que las Naciones Unidas cuentan con varios mecanismos en sus esfuerzos por alcanzar la paz en los países o regiones en crisis. Están el establecimiento y el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz después de los conflictos. La una no necesariamente excluye a la otra y, en ocasiones, más de un mecanismo se puede aplicar para solucionar un conflicto. En Chipre y Georgia, por ejemplo, se han combinado mantenimiento y establecimiento de la paz. En Sierra Leona y Tayikistán han coexistido mantenimiento y consolidación de la paz²⁰.

Las nuevas operaciones de paz son un instrumento de la acción preventiva, en la medida en que buscan mediante el despliegue preventivo de fuerzas "evitar el estallido de violencia en situaciones en las que existe el evidente peligro de que así suceda."²¹ En ocasiones, las Naciones Unidas trabajan con organizaciones regionales como la Organización de la Unidad Africana (OUA), para los casos de Sierra Leona o Liberia, o la Organización de Estados Americanos (OEA), para la crisis de Haití. También funciona a través de enviados especiales del secretario general, como en Colombia con Jan Egeland y James Lemoyne, quienes acompañaron el proceso de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Annan introduce un concepto interesante denominado consolidación preventiva de la paz para combatir las causas fundamentales de los conflictos, con estrategias dirigidas al desarrollo y a la democratización²². Como todas las situaciones son diferentes, no existe un modelo uniforme y las Naciones Unidas pueden innovar para enfrentar nuevos retos. En este sentido, no es del todo equivocado, en el contexto del conflicto armado colombiano, con la crisis humanitaria y civil que genera, que las Naciones Unidas puedan participar activamente en la protección

¹⁹ ANNAN, *Prevención de conflictos armados*, 2002, p. 1.

²⁰ ANNAN, *Memoria* 1998, p. 17.

²¹ ANNAN, *Memoria* 1998, p. 17.

²² ANNAN, *Memoria* 2002, p. 12.

de la sociedad civil mediante fórmulas novedosas. Las políticas preventivas son más eficientes pues, en principio, las partes en conflicto tienden a estar menos polarizadas al comienzo de las confrontaciones, que pueden no ser armadas inicialmente y, además, se centran en las causas fundamentales de los conflictos²².

El objetivo fundamental de la cultura de la prevención en sus diferentes formas y diversos mecanismos es crear las bases de una paz duradera en los países en conflicto, mediante una acción integral de carácter político, humanitario, económico, social y de derechos humanos. La prevención de los conflictos es fundamental para lograr una seguridad humana duradera²³. En algunos conflictos, las causas de la violencia están relacionadas con las desigualdades sociales, con problemas de gobernabilidad política, con crisis económicas generadas por desastres naturales enfrentados de manera deficiente por los gobernantes o con la polarización de la sociedad frente a diferencias religiosas o étnicas. Existen, sin embargo, otros conflictos alimentados por la pugna para controlar recursos económicos importantes, como "diamantes, drogas, explotaciones forestales y otros..."²⁴.

Estos implican mayores retos para la Organización que, con la flexibilidad de concepción de la acción preventiva, ha encontrado nuevos mecanismos de acción y respuesta multilateral. Sierra Leona con su guerra de más de 10 años o Colombia con su guerra tradicional de más de 50 años y su nueva guerra de unos 15 años, entran en esta última categoría de retos de las Naciones Unidas. La perpetuación de los conflictos donde las fuerzas ilegales o insurgentes se financian con recursos legales o ilegales importantes se puso en evidencia con la crisis de las sanciones de la UNITA en Angola (donde la guerra se financió con la exportación de diamantes²⁵), que logró, solo tras la muerte de su jefe, Jonas Savimbi, acordar un cese al fuego e iniciar el camino hacia la reconciliación en 2002.

La prevención es una opción económica, si se piensa en el costo de las guerras. Según un estudio de la Comisión Carnegie para la Prevención de los Conflictos Mortíferos, reseñado por Annan, las guerras más importantes de 1990, sin contar a Kosovo, tuvieron un costo para la Organización de 199.000 millones de dólares²⁶.

²² ANNAN, Memoria 2000, pp. 13-14.

²³ ANNAN, Memoria 2000, p. 13.

²⁴ ANNAN, Memoria 1999, p. 7.

²⁵ ANNAN, Memoria 2000, p. 27.

²⁶ ANNAN, Memoria 1999, p. 8. Estas cifras son considerables en especial si se analizan en el contexto del presupuesto de la ONU y de los productos internos de los estados miembros.

Según la Comisión, estos costos se pueden evitar si se trabaja con mayor seriedad y compromiso en la prevención. Así, esta estrategia con el sello de Annan sirve para ahorrar recursos y salvar más vidas, y a la vez para reorientar recursos destinados a actividades de socorro hacia actividades de desarrollo equitativo y sostenible.

"Para las Naciones Unidas no hay objetivo más noble, compromiso más firme ni ambición mayor que prevenir los conflictos armados", afirma Annan²⁷. Para cumplir este objetivo, la diplomacia preventiva, el despliegue preventivo, el desarme preventivo, la consolidación de la paz después de los conflictos, son elementos interdependientes de una estrategia global de prevención de conflictos. En esta diplomacia discreta participan individuos, grupos de la sociedad civil y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que buscan, de manera coordinada con las Naciones Unidas, la solución de los conflictos, en especial, los armados²⁸.

El despliegue y el desarme preventivos se convierten en complementos de la diplomacia preventiva. El despliegue busca "tender una línea de contención que evite el estallido de conflictos y fomente la confianza en las zonas de tensión o entre comunidades extremadamente polarizadas"²⁹. Annan reconoce que es un mecanismo que no se ha utilizado lo suficiente, pero que podría ser valioso. El desarme es un mecanismo que trabaja en procesos de desmovilización como en El Salvador o Mozambique, cuando existe un acuerdo general de paz.

También comienza a involucrarse con el tráfico de armas pequeñas y ligeras utilizados en la mayoría de los conflictos armados de esta época³⁰. El tráfico de armas tiene efectos devastadores para las sociedades que padecen el conflicto armado, pues no sólo alimenta la confrontación sino que mantiene el poderío militar de los rebeldes. Los conflictos armados internos tienen víctimas civiles —niños, ancianos, mujeres y hombres indefensos—; producen desplazados internos y refugiados en los países vecinos, "representan una amenaza a la estabilidad, socavan la seguridad del ser humano, infieren sufrimientos a millones de personas y causan daños a las economías, en las infraestructuras y en el medio ambiente de países y regiones, que tendrán consecuencias durante decenios"³¹.

²⁷ ANNAN, Memoria 1999, p. 13.

²⁸ ANNAN, Memoria 1999, p. 14. Prevención de conflictos armados 2002, p. 14.

²⁹ ANNAN, Memoria 1999, p. 14.

³⁰ ANNAN, Memoria 1999, p. 16.

³¹ ANNAN, Memoria 2001, p. 5.

Para la creación de una cultura de la prevención, Annan considera que la comunidad internacional debe promover políticas que aumenten la seguridad y estén centradas en el ser humano. Así como el desarrollo equitativo y sostenible es una condición necesaria para la seguridad y la seguridad es fundamental para el desarrollo. Teniendo en cuenta que para todo ser humano es fundamental protegerse de la violencia organizada, los estados donantes y las instituciones financieras deben apoyar las iniciativas de seguridad humana, en especial cuando existen sociedades marcadas por el conflicto armado. Así mismo, Annan afirma que es preciso trabajar en la eliminación de las desigualdades sociales para prevenir conflictos. En este sentido, los programas económicos de los gobiernos deben tener estrategias claras de alivio a la población y de solución real a sus problemas más apremiantes, dentro de un sistema de mercado que vincula cada vez más a seguridad y el capital privado³².

Dentro de este proceso de redefinición de estrategias, entraron los derechos humanos como el eje central de las acciones humanitarias y de paz y seguridad, tanto en las operaciones de prevención como de consolidación posconflicto. Lo anterior significa colocar al individuo en el centro de las relaciones internacionales y de las acciones de las Naciones Unidas. Este nuevo enfoque implica una desaparición más de las barreras que antes establecía el principio de no injerencia en los asuntos internos de los estados, consignado en el artículo 2.7 de la Carta.

En una serie de escritos, Annan dejó claro su pensamiento sobre el nuevo enfoque y el nuevo centro de atención del sistema internacional: el individuo. Para el secretario general, "la soberanía del individuo, que incluye los derechos humanos y las libertades fundamentales de cada persona como se enuncian en la Carta de las Naciones Unidas, se ha fortalecido con una renovada conciencia de que cada individuo tiene derecho a controlar su propio destino"³³. Con esto indica que los derechos pertenecen a los pueblos y no a los gobiernos, que no pueden atropellar los derechos y la dignidad de los individuos³⁴. La defensa de los derechos humanos y de la dignidad del individuo se convierte en la pieza central de las políticas y gestiones del secretario en su práctica de promover el buen gobierno³⁵.

³² ANNAN, Memoria 1999, pp. 18-19.

³³ ANNAN, El problema de la intervención, "Dos concepciones de soberanía", 1999, p. 43.

³⁴ ANNAN, El problema de la intervención, "Reflexiones sobre intervención", Ditchley Park, Reino Unido, 1998, pp. 6 y 16.

³⁵ ANNAN, El problema de la intervención, "En defensa de los derechos humanos", Ginebra 1999.

Para lograr esta meta de proteger al individuo y convertirlo en el centro de sus prioridades, es preciso intervenir de diversas maneras. La militar no es, necesariamente, la más efectiva según Annan. Las Naciones Unidas deben tratar de solucionar los conflictos antes de que estallen o para contenerlos con asesoramiento y medidas de prevención³⁶. Con esto, se da flexibilidad a los mecanismos de intervención en la solución de conflictos de origen diverso, en especial aquellos que involucren al individuo como la violación de los derechos humanos, el genocidio y la limpieza étnica. La defensa de los derechos humanos es central en las estrategias de la acción preventiva incluyendo la de buen gobierno. Si bien el centro de atención es el individuo, la cooperación de los estados en la acción preventiva es fundamental, pues son ellos los que en definitiva deben aplicar las políticas y programas recomendados³⁷.

Las actividades preventivas comprenden la asistencia humanitaria, la remoción de minas, el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes, la capacitación de la policía y de los miembros del poder judicial, la vigilancia del respeto de los derechos humanos, la prestación de asistencia electoral y el fortalecimiento de las instituciones nacionales democráticas para resolver pacíficamente los conflictos³⁸.

En el día tras día de la Secretaría, el equipo de prevención del Departamento de Asuntos Políticos estudia y determina las situaciones de conflicto que ameritan medidas de alerta temprana y de acción preventiva. Esta oficina trabaja con el Marco Interdepartamental de Coordinación para que todas las departamentos y agencias del sistema involucradas participen activamente³⁹. Así mismo, la Secretaría, por medio de la Escuela Superior de Personal de las Naciones Unidas, con sede en Turín, Italia, tiene cursos de capacitación en prevención de conflictos para los funcionarios de departamentos, oficinas, organismos y programas del sistema, con el objetivo de capacitarlos en el nuevo tipo de tareas y responsabilidades que la Organización asume con la acción preventiva⁴⁰.

³⁶ ANNAN, El problema de la intervención, "Reflexiones sobre intervención", Ditchley Park, Reino Unido, 1998, pp. 2 y 11.

³⁷ ANNAN, Memoria 2000, p. 15.

³⁸ ANNAN, Memoria 2001, p. 6.

³⁹ ANNAN, Memoria 2000, p. 14.

⁴⁰ ANNAN, Memoria 2000, pp. 14 y 25.

B. El buen gobierno y la seguridad humana

El común denominador de las acciones de prevención y de la protección del individuo es el concepto de buen gobierno. Este concepto defiende un "Estado de derecho, la tolerancia de los grupos minoritarios y de la oposición, procesos políticos transparentes, un poder judicial independiente, un cuerpo de policía imparcial, fuerzas armadas estrictamente sometidas al control civil, una prensa libre, instituciones dinámicas de la sociedad civil y elecciones efectivas. Por sobre todas las cosas, el buen gobierno entraña el respeto de los derechos humanos"⁴¹.

El buen gobierno está ligado a la idea de democracia, de respeto de los derechos humanos y de eficiencia económica. Para Annan, el buen gobierno es un "requisito fundamental para alcanzar los objetivos de un desarrollo sostenible, la prosperidad y la paz"⁴². El concepto de buen gobierno tiene implicaciones directas sobre la manera como los estados conducen sus asuntos internos. Es un intento de crear comunidades que, dentro de sus diferencias y su identidad, compartan los valores enumerados en el párrafo anterior. Es un esfuerzo más por crear un programa integral que transforme las políticas de los países que requieren de profundas reformas para hacer parte de la llamada sociedad civilizada.

La Declaración y el Programa de Acción de Derechos Humanos de 1993 ampliaron el ámbito de acción en este campo. Por un lado, reafirmaron la universalidad del tema y, por otro, incorporaron los intereses del mundo en desarrollo —al incluir el derecho al desarrollo— y los intereses del mundo industrializado —al legitimar el derecho a la democracia—. Esta Declaración de Viena creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, desde entonces, en palabras de Annan, "ha permitido abordar con una perspectiva verdaderamente mundial las actividades en la esfera de los derechos humanos", en la práctica y en los principios⁴³.

Lo más novedoso, sin embargo, son las actividades de derechos humanos en las operaciones de las Naciones Unidas establecidas por el Consejo de Seguridad.

⁴¹ ANNAN, *Memoria* 1996, p. 19.

⁴² ANNAN, *Memoria* 1997, p. 12.

⁴³ ANNAN, *Memoria* 1997, p. 18.

Hasta esta fecha los temas de derechos humanos se discutían principalmente en la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social (ECOSOC) en Ginebra y en la Tercera Comisión de la Asamblea General de Nueva York. Ahora, el Consejo de Seguridad, cuyas resoluciones son de cumplimiento obligatorio, tiene mandato sobre este delicado tema⁴⁴.

Las nuevas políticas de derechos humanos deben verse dentro de la política más fundamental de consolidación democrática, que implica el imperio de la ley, la libertad de prensa, el respeto de organizaciones independientes de la sociedad civil y el respeto a la oposición. Con estas ideas, Annan deja ver su interés por trabajar con las Organizaciones No Gubernamentales. Prueba de ello fue la Cumbre del Milenio, en la cual se convocó a cientos de ONG para debatir sobre los temas de interés mundial. En la relación con los derechos humanos, la Secretaría ha mostrado especial inclinación por trabajar con las organizaciones de este tipo, situación que, en ocasiones, causa tensión con los gobiernos calificados, pues se puede poner en tela de juicio la imparcialidad de los organismos del sistema.

La seguridad del ser humano es un objetivo central de la acción preventiva y de las políticas de buen gobierno. Esta se ve amenazada por desastres naturales como terremotos, sequías e inundaciones, por tensiones étnicas al interior de una nación o por las violaciones a los derechos humanos. La seguridad humana se vincula a los temas de justicia social, bienestar material y paz⁴⁵. De ahí que un enfoque holístico, integral y global sea necesario para cumplir con los objetivos de la prevención y, más específicamente, de la consolidación preventiva de la paz, que busca combatir las causas fundamentales de los conflictos internos que tienen raíces políticas, sociales, económicas y humanitarias. La propuesta de Annan es que no solo agencias y Secretaría actúen en las políticas de prevención. Propone que las funciones del Consejo de Seguridad en materia de prevención se amplíen para colaborar en los campos humanitarios, económicos y sociales con la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC)⁴⁶.

Esto implica que el Consejo de Seguridad trate temas que antes los países eran reacios a aceptar, como los derechos humanos. Sin embargo, el concepto de seguridad del ser humano, partiendo de la soberanía de individuo y de la defensa

⁴⁴ ANNAN, *Memoria* 1997, pp. 16-17.

⁴⁵ ANNAN, *Memoria* 1998, p. 12.

⁴⁶ ANNAN, *Memoria* 1998, p. 13.

de los derechos humanos, permite variaciones en los mandatos de los órganos principales, frente a los cuales los estados han dejado de ser relevantes, aunque para la aplicación de las políticas de prevención se requiera la cooperación de los Estados.

III. Evaluación de los planteamientos de Annan

Es importante hacer un repaso de las acciones de prevención y, a la vez, mirar las principales crisis del sistema internacional actual, evaluar si las políticas de la ONU se aplican y si ellas son relevantes y significativas en las mayores crisis del momento. Intentaremos hacer esa reflexión a continuación.

A. Prevención en acción

Para Kofi Annan, la prevención de los conflictos armados es fundamental para alcanzar una seguridad humana duradera⁴⁷. En este sentido, el escenario natural de las acciones de prevención está en los estados y en la solución de conflictos internos que ponen en peligro a la población civil. Por esto, no es de extrañar que los casos donde hasta ahora se ha aplicado la política de prevención sean países específicos con latentes o graves crisis políticas y sociales internas. Así mismo, para que la prevención cumpla su cometido, la voluntad política de los estados es una condición sine qua non. En este mismo sentido, la cooperación de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales o subregionales es fundamental para lograr el éxito de las misiones. No deben verse como competidoras sino como aliadas frente a crisis que interesa a todos resolver para salvaguardar los principios que rigen las relaciones entre los estados.

Colombia conoce la prevención en sus primeros pasos, a través del asesor especial del secretario general con un mandato de consolidación de la paz en el

⁴⁷ ANNAN, *Memoria 1999*, p. 13.

conflicto armado colombiano. Primero ocupó el cargo Jan Egeland, quien fuera remplazado por James Lemayne. Así mismo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con sedes en Bogotá, Cali y Medellín es un mecanismo más de acción preventiva, que tiene como eje central la soberanía del individuo, los derechos humanos y el buen gobierno. Esta oficina se pensó como un mecanismo de cooperación con el gobierno colombiano y, en ocasiones, ha sido más de fiscalización y crítica del gobierno. Las oficinas regionales de Naciones Unidas, con la participación de múltiples agencias que se ocupan de derechos humanos, desplazados, drogas y desarrollo sostenible, también hacen parte de las políticas de acción preventiva del secretario general. Estas funcionan en Barrancabermeja, para la conflictiva zona del Magdalena Medio; en Apartadó, para el Uracá antioqueño; y en Mocoa, para el Putumayo.

En África, la acción preventiva ha estado, en la mayoría de los casos, acompañada con organizaciones regionales, y es en este continente donde las Naciones Unidas han experimentado con mayor decisión las políticas de acción preventiva. En la República Democrática del Congo se han combinado esfuerzos para lograr la estabilidad de este país. En un principio, el enviado especial trabajó con el plan de solución propuesto por Chiluba en nombre de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, apoyada por la Organización de la Unidad Africana. Con estos esfuerzos, se logró la firma del Acuerdo de Lusaka para el cese al fuego entre la gran mayoría de las fuerzas en conflicto. Una vez consolidado el Acuerdo, las Naciones Unidas trabajaron con un equipo técnico los temas de seguridad e infraestructura para el despliegue de fuerzas⁴⁸.

En Sierra Leona, la UNCMSIL de Naciones Unidas trabajó en la facilitación de una paz negociada, en un país con una de las más graves crisis humanitarias del África y del mundo. La UNOMSIL, con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y el Grupo de Observadores Militares de la Comunidad (ECOMOG), lograron el Acuerdo de Paz de Lomé en 1999 entre el gobierno y el Frente Revolucionario Unido. Las acciones de prevención se consolidaron al reconocer la estrecha relación entre la promoción de los derechos humanos y una paz duradera, y en este contexto se desarrollaron las tareas emprendidas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Sierra Leona⁴⁹.

⁴⁸ ANNAN, *Memoria 1999*, p. 27.

⁴⁹ ANNAN, *Memoria 1999*, p. 28.

A Gambia se envió en 2000 una misión multidisciplinaria que diseñó una estrategia integrada de prevención con los asociados internacionales para evitar que la escalada del conflicto. En el África Occidental, en 2001, con el objetivo de determinar posibles amenazas contra la paz y desafíos que se tornen en conflictos violentos, las Naciones Unidas decidieron, después de la misión multidisciplinaria, crear una oficina dirigida por un representante especial³⁰, la cual realizará labores de vigilancia, alerta temprana y prevención de conflictos en esta subregión africana marcada durante años por enfrentamientos armados en Liberia, Sierra Leona, Gambia o Guinea. Esta oficina de prevención colabora con la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO o ECOWAS). Éste es uno de los principales ejemplos de cooperación entre las Naciones Unidas y una organización subregional en los campos de derechos humanos, crisis humanitarias y seguridad.

Dentro de este mismo enfoque integral, el secretario general se involucró en Côte d'Ivoire en 2000 por medio de una Comisión Internacional de Investigación para examinar la violencia generada luego del cambio constitucional de 1999, asegurar el funcionamiento de la justicia contra la impunidad y facilitar el gradual retorno a la normalidad. Los estados de la región participaron activamente en este proceso.³¹ En este mismo año, por medio de un enviado especial, el secretario evaluó las consecuencias del conflicto de la República Democrática del Congo en sus vecinos, la República del Congo y la República Centroafricana, y con las partes se estudiaron medidas de confianza para impedir que el conflicto se extendiera hacia otras fronteras³².

En Burundi, para apoyar la firma de Acuerdo de Arusha de paz y reconciliación de 2000, se estableció un Comité de Supervisión de la Aplicación, presidido por el representante especial para los Grandes Lagos, encargado de vigilar y aplicar las disposiciones del Acuerdo. Los obstáculos al Acuerdo continuaron a pesar de los esfuerzos de las Naciones Unidas, por la imposibilidad de lograr un cese al fuego, esfuerzos realizados por Sudáfrica. En Somalia se creó un gobierno de transición, por iniciativa de Djibouti con la Conferencia Nacional de Paz, que fracasó por los problemas de seguridad en el territorio y por las dificultades en alcanzar un consenso sobre la distribución del poder entre las diversas facciones. Para este conflicto, las

³⁰ ANNAN, Memoria 2001, p. 9.
³¹ ANNAN, Memoria 2000, p. 16.
³² ANNAN, Memoria 2001, p. 10.

Naciones Unidas crearon una Oficina Política para colaborar con la paz en Somalia, dirigida por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo³³. En Angola, finalmente, el conflicto llegó a su término tras la muerte de Jorjas Savimbi, con la firma de un acuerdo de paz entre el gobierno y la UNITA. El asesor para Funciones Especiales en África prestó especial atención a este proceso, en un país con más de 3,5 millones de desplazados internos³⁴.

Antes de las acciones de mantenimiento de paz en Eritrea y Etiopía, a raíz de la guerra iniciada en 1998, las Naciones Unidas, a través del enviado especial para el África apoyado por la Organización para la Unidad Africana, trabajaron para acercar a las partes y poner término al conflicto, logrando el cese de hostilidades. Fue una clara acción de prevención seguida por una clásica operación de paz³⁵. En Sudán, la crisis humanitaria no ha podido ser contenida a pesar de los esfuerzos, y en este conflicto es fundamental resolver causas subyacentes antes de alcanzar una solución política³⁶. El ofrecimiento de buenos oficios del secretario general no ha sido aún utilizado.

En Asia, las políticas de acción preventiva han sido escasas. Por ejemplo, en el conflicto interno de Sri Lanka, Noruega ha realizado buenos oficios, con un relativo éxito con el cese al fuego de principios de 2002. En el conflicto de Bougainville en Papúa Nueva Guinea se logró, con la facilitación de la Oficina Política de Naciones Unidas en Bougainville, un acuerdo de paz conocido como el Entendimiento de Loloata y el Comunicado de Gateway en 2000, sobre temas de autonomía, referéndum y la eliminación de armamentos³⁷. El enviado especial para Myanmar trabajó con el gobierno de este país para iniciar un diálogo con Daw Aung San Suu Kyi y lograr así la reconciliación nacional, esfuerzos que comenzaron a dar frutos, en 2002, con la liberación de la opositora de la casa por cárcel que había sido confinada durante varios años. En Indonesia se trabaja para fortalecer las instituciones democráticas y fomentar las políticas sobre protección de los derechos humanos³⁸. A raíz de la detención del primer ministro de Fiji, el secretario general, a través de su enviado especial, manifestó su preocupación y realizó gestiones para la liberación.

³³ ANNAN, Memoria 1999, p. 29; Memoria 2001, p. 11.
³⁴ ANNAN, Memoria 2000, pp. 16-18; Memoria 2001, pp. 9-11.
³⁵ ANNAN, Memoria 2000, p. 16.
³⁶ ANNAN, Memoria 1999, p. 29.
³⁷ ANNAN, Memoria 2000, p. 21; Memoria 2001, p. 14.
³⁸ ANNAN, Memoria 2001, pp. 14-15.

de los rehenes. A pesar de la liberación, el país debe trabajar hacia la normalización y hacia una mayor inclusión de todas las comunidades de la sociedad en las decisiones políticas y económicas³⁹.

La independencia de Timor Oriental y su nacimiento como el primer Estado del siglo XXI, es un éxito para las Naciones Unidas. Desde 1997, Annan nombró un representante personal que inició consultas con los gobiernos de Indonesia y Portugal para reactivar los diálogos tripartitos iniciados en 1983, durante el mandato de su antecesor, Javier Pérez de Cuéllar. Poco a poco se consolidaron las perspectivas de una solución pacífica para lograr la autodeterminación del pueblo de Timor Oriental. Las Naciones Unidas participaron en la realización del referéndum y en la administración provisional del territorio, hasta alcanzar su propio gobierno democrático, conseguido en 2002.

En Europa, el Secretario General auspició, en Chipre, diálogos directos entre Glafcos Clerides y Rauf Denktaş hasta 2000, fecha en que este último pidió suspender los encuentros. El enviado especial ha continuado en sus esfuerzos por restaurar el diálogo directo, acompañado del secretario general, quien también ha realizado gestiones directas con Denktaş. En el conflicto entre Georgia y Abjasia existe un representante especial como facilitador, que cuenta con la cooperación de la Federación Rusa. Así mismo, existe un Grupo de Amigos del Secretario General y se trabaja con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Todas estas instancias están orientadas hacia la solución pacífica del conflicto⁴⁰.

B. Principales crisis fuera del alcance de la acción preventiva del secretario general

El terrorismo, el conflicto del Medio Oriente y el enfrentamiento entre la India y Pakistán por Cachemira son, al escribir estas líneas, los asuntos más apremiantes de sistema internacional. En todos ellos, la participación de las Naciones Unidas es tangencial y los Estados Unidos son el principal actor mediador y de toma de

³⁹ ANNAN, *Memoria* 2000, pp. 21-22.

⁴⁰ ANNAN, *Memoria* 2001, p. 16.

decisión. Los Estados Unidos, luego de los ataques del 11 de septiembre, tomaron la bandera de la lucha contra el terrorismo, no porque éste sea un nuevo fenómeno sino más bien porque ellos fueron amenazados y atacados directamente por este flagelo que, en países como Colombia, Sierra Leona, el Medio Oriente o Asia Central, ha cejado muerte y devastación por años. En la crisis permanente del conflicto entre palestinos e israelíes, los Estados Unidos fueron durante la década de los noventa el mediador por excelencia de los acercamientos y acuerdos alcanzados entre las partes. En la confrontación actual, donde no hay proceso de paz ni contactos oficiales entre los actores en conflicto, los Estados Unidos han enviado representantes especiales para tratar de frenar la violencia y retomar el camino del diálogo. De nuevo, en el conflicto de Cachemira el presidente George W. Bush envió a su secretario de defensa a convencer a las partes de frenar los ataques e impedir que el conflicto escale entre dos países con arsenal nuclear.

El problema de Afganistán se solucionó por fuera de las Naciones Unidas, tras los sucesos del 11 de septiembre, con la acción decidida de los Estados Unidos y sus aliados, que lograron derrotar al gobierno talibán e iniciar un proceso de democratización encabezado por Karzai, elegido en la Conferencia de Alemania auspiciada por la comunidad internacional y ratificado por la Asamblea afgana en junio de 2002. Los distintos secretarios generales de las Naciones Unidas habían nombrado durante años a representantes especiales que no pudieron llevar a las partes a un diálogo y a una paz. En este mismo sentido, el tema de Iraq se ha escapado a las Naciones Unidas, donde tanto el Consejo de Seguridad como los buenos oficios del secretario general no han logrado persuadir al gobierno de Bagdad de colaborar con la comunidad internacional en el importante tema del desarme que compromete a este país. Desde 1998, no hay presencia de Naciones Unidas en este país. Es probable que este asunto también se resuelva por fuera de la Organización.

Otro conflicto que no se ajusta a las políticas de acción preventiva y que no estado en la agenda en las Naciones Unidas es el del Sáhara Occidental. La Organización, los países occidentales, europeos y americanos y los países no alineados africanos, asiáticos y latinoamericanos le han fallado al pueblo saharaui en su derecho a la libre determinación, consignado en el artículo 1.2 de la Carta de las

Naciones Unidas que indica: "Los propósitos de las Naciones Unidas son (...) Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la **libre determinación de los pueblos**, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal".

Desde 1975, cuando España se retiró del territorio, seguida por la ocupación marroquí y su deseo de anexarse el territorio rico en minerales, el pueblo saharaui, representado por el Frente Polisario, ha luchado por su independencia. Argelia ha defendido el derecho saharaui a la autodeterminación, prácticamente en solitario. Colombia, durante la administración Betancur, reconoció la República Árabe Saharaui Democrática y el derecho de los saharauí. Sin embargo, la administración Pastrana congeló en 2000 este reconocimiento, desconociendo así un derecho inalienable reconocido por la Carta de las Naciones Unidas. La diplomacia de Marruecos ha sido efectiva y poco a poco las piezas se tornan a su favor.

Las Naciones Unidas se comprometieron a organizar un referéndum, para lo cual se creó la MINURSO. Hasta 1999, el referéndum parecía posible cuando se acordó su celebración en julio de 2000. Hoy, parece improbable. El Plan de Arreglo de las Naciones Unidas es rechazado por los saharauí. El enviado especial del secretario general, el ex secretario de Estado James Baker III, ha intentado persuadir a la fuerza de ocupación o potencia administradora del Sáhara Occidental para ofrecer una cierta autonomía del territorio. James Baker III presentó en 2001 un Acuerdo Marco al Polisario y al gobierno de Argelia para ser discutido y enmendado. La resolución 1359 del Consejo de Seguridad tiene prevista una serie de reuniones tendientes a examinar este proyecto de Acuerdo Marco⁴¹. Así mismo, permite el examen de otras propuestas con el objetivo de lograr una salida negociada a este conflicto de casi treinta años. Aún no se ha llegado a ningún acuerdo y es probable que con la dinámica de los últimos años que ha favorecido a los marroquíes, cualquier fórmula que prevalezca no será equitativa, a menos que países de la comunidad internacional, como los no alineados o algunos países africanos, se comprometan de nuevo con la causa saharaui.

En los principales asuntos mundiales más apremiantes, el secretario general tiene un papel secundario. Sin embargo, en el Sáhara Occidental, que es un tema

⁴¹ ANNAN, *Memoria*, 2001, pp. 23-24.

por excelencia de Naciones Unidas, el secretario general ha dudado en su misión de hacer cumplir con el derecho de libre determinación del pueblo saharaui, derecho de todos los pueblos, consignado en la Carta de las Naciones Unidas.

Reflexiones finales

Se observa, en consecuencia, que la acción preventiva es válida en crisis internas, donde la estabilidad democrática está en juego y donde la protección a la población civil se hace apremiante. Funciona para conflictos o controversias donde las grandes potencias no tienen mayor interés de intervenir directamente. Puede considerarse la acción preventiva como el eje central de las actividades de las Naciones Unidas de un futuro y que está, hasta el momento, en proceso de gestación y consolidación gradual.

La acción preventiva por su política integral para el manejo de crisis, en corto tiempo dejará en desuso principios tan fundamentales como la no injerencia en asuntos internos de los países. Al centrar su actividad en el ser humano y en los derechos humanos, los derechos de los Estados se diluyen frente a la responsabilidad de las Naciones Unidas de defender la soberanía del individuo, en términos de Kofi Annan⁴².

Para países como Colombia es importante conocer las dimensiones y alcances de la política de la acción preventiva, pues la situación interna, con sus retos en drogas, derechos humanos, desplazados internos, sustitución de cultivos, corrupción, justicia, desarrollo equitativo y conflicto armado, hace parte de los asuntos contenidos en el concepto de buen gobierno y acción preventiva. Permitir que las Naciones Unidas actúen con mayor decisión en estos temas significa arriesgarse a tener menor control de la realidad nacional y a tener presiones más fuertes y profundas por parte de la comunidad internacional, para que Colombia aplique el patrón de solución de conflictos que la Organización traslada de crisis en crisis.

La nueva administración le propone al secretario general cooperar con sus buenos oficios mediante el mecanismo de un cesor especial con la evaluación de

⁴² ANNAN, *El problema de la intervención*, 1999.

la situación del conflicto armado. Es una continuación del asesor especial solicitado por el presidente Pastrana y de la política preventiva que durante su administración se permitió en el país a través de oficinas regionales de alerta temprana, por ejemplo. Puesto que en Colombia comienza a aplicarse la política de buen gobierno, es preciso conocerla, entenderla y manejarla para que redunde en beneficios reales para el país y no se convierta en una herramienta más de presión y condicionamiento.

El caso de Colombia tiene similitudes interesantes con el de Angola, donde las Naciones Unidas han mantenido una vinculación por 10 años. Las enseñanzas de Angola son válidas para entender que la situación de Colombia es tan compleja como ésta o más, y de ahí las dificultades que enfrentan las Naciones Unidas en este tipo de conflictos internos, donde grupos insurgentes tienen gran poder económico, militar y territorial. En Angola, luego de años de operaciones de paz, solo la muerte de Jonás Savimbi, el líder máximo de la UNITA, motivó a los miembros del grupo a negociar un cese al fuego y un proceso de reinserción y fin de las hostilidades. Proceso similar, además por coincidencias simbólicas como la silla vacía, cuando Savimbi no llegó a la firma del Protocolo de Lusaka que consolidaba el acuerdo de paz negociado, bajo los auspicios de la ONU y de la troika compuesta por Estados Unidos, Portugal y Rusia, con el gobierno del MPLA del presidente Dos Santos⁴³. Similar a la silla vacía de Manuel Marulanda el 7 de enero de 1999. Otro antecedente importante proveniente de Angola lo constituyen las sanciones a la UNITA impuestas por el Consejo de Seguridad en su resolución 864 de 1993, que decretaba las acciones militares de la UNITA como una amenaza a la paz y seguridad internacionales⁴⁴. No solo se imponía un embargo de armas y petróleo sino que se restringía la movilización de miembros de la UNITA por el mundo. Es importante recordar que para 1993, la UNITA controlaba el 70% del territorio de Angola. Así mismo, el proceso de paz se inició en medio del conflicto armado y, en ocasiones, las confrontaciones militares retrasaban y obstaculizaban los diálogos.

Si existe algún conflicto que pueda dar enseñanzas importantes para el tratamiento del complejo conflicto armado colombiano es el de Angola. Allí, la dinámica del enfrentamiento continuó mientras la comunidad internacional y las Naciones Unidas intentaban crear una atmósfera de negociación y solución pacífica.

⁴³ HARE, Paul, *Angola's last best chance for Peace*, 1998, pp. 64-65.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 16.

Luego de años de esfuerzos y de recursos comprometidos, las Naciones Unidas no tuvieron más que éxitos parciales. La situación cambió de rumbo cuando se dieron circunstancias subjetivas nuevas que permitieron el acercamiento de las partes. En estos casos, la prevención, tal y como la plantea el secretario general, es difícil de aplicar, pues existen fuerzas de profunda desestabilización que no obedecen a las normas de gobernabilidad promovidas por las políticas de prevención.

Desde el inicio de su gestión como secretario general, Kofi Annan comenzó a desarrollar su idea de la prevención. Con el paso de los años, tal y como se observa a través de los informes o memorias sobre la labor de la Organización desde 1997 hasta 2001, sus ideas fueron tomando mayor forma y se fueron sistematizando en un aparato más consolidado y específico para el manejo de conflictos y situaciones con potencial de generar violencia. Es un avance positivo y oportuno siempre y cuando los estados sean conscientes de los retos que implica ingresar en un mecanismo que da primacía a los derechos del individuo sobre los derechos de los estados. Con estas políticas, Annan intenta crear un sistema integral y holístico que atienda y responda a las necesidades humanitarias, sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas de las diferentes sociedades alrededor del mundo, independientemente de sus condiciones de vida y niveles de desarrollo. Lo cierto es que en los últimos años ha tenido éxito en consolidar su pensamiento y promover una cultura de prevención en el ámbito mundial. Sin lugar a dudas, su paso por la Secretaría General será evaluado a la luz de esta cultura de prevención donde decididamente ha puesto su grano de arena.

Bibliografía

- ANNAN, Kofi, *Transición y renovación*, Memoria anual sobre la labor de la Organización, Nueva York, Naciones Unidas, 1997.
- ANNAN, Kofi, *Alianza para una comunidad mundial*, Memoria anual sobre la labor de la Organización, Nueva York, Naciones Unidas, 1998.

- ANNAN, Kofi. *Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento*. Memoria anual sobre la labor de la Organización. Nueva York, Naciones Unidas, 1999.
- ANNAN, Kofi. *El problema de la intervención*. Declaraciones del secretario general. Nueva York, Naciones Unidas, 1999.
- ANNAN, Kofi. *Un destino común, un compromiso renovado*. Memoria anual sobre la labor de la Organización. Nueva York, Naciones Unidas, 2000.
- ANNAN, Kofi. *Memoria anual sobre la labor de la Organización*. Nueva York, Naciones Unidas, 2001.
- ANNAN, Kofi. *Prevención de conflictos armados*. Nueva York, Naciones Unidas, 2002.
- BOUTROS - Ghali, Boutros. *Agenda para la democratización*. Nueva York, Naciones Unidas, 1996.
- BOUTROS - Ghali, Boutros. *Agenda para el desarrollo*. Nueva York, Naciones Unidas, 1995.
- BOUTROS - Ghali, Boutros. *Agenda para la paz*. Nueva York, Naciones Unidas, 1995.
- HARE, Paul. *Angola's last best chance for Peace*. Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1998.
- KISSINGER, Henry. *Does America need a Foreign Policy?*. Nueva York, Simon & Schuster, 2001.

- LEATHERMAN, Janie; DEMARS, William; GAFFNEY, Patrick D.; VAYRYNEN, Raimo. *Breaking Cycles of Violence: Conflict Prevention in Intrastate Crises*. New Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1999.
- McPHERSON, James M., *To the Best of my Ability: The American Presidents*. Nueva York, Dorling Kindersley, 2000.

ANEXO: INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 195 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 2000, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 90	1990 - 2000	2001
1	Luxemburgo	50.061	43.093	4,6	5,9	5,1
2	Estados Unidos	34.142	34.940	3,2	3,2	1,2
3	San Marino	31.852	-	-	-	-
4	Noruega	29.918	36.021	2,4	3,4	1,4
5	Irlanda	29.866	24.740	2,9	7,3	6,0
6	Islandia	29.581	30.338	2,7	2,6	2,1
7	Suiza	28.769	33.393	2,1	0,9	1,3
8	Canadá	27.840	22.370	2,8	2,8	1,5
9	Dinamarca	27.627	30.424	1,9	2,3	0,9
10	Bélgica	27.178	22.108	3,4	2,1	1,1
11	Austria	26.765	23.307	2,2	2,3	1,0
12	Japón	26.755	38.162	4,1	1,4	- 0,4
13	Qatar	26.705	24.744	- 1,9	6,5	7,2
14	Mónaco	26.364	-	-	-	-
15	Australia	25.693	20.337	3,6	3,5	2,4
16	Países Bajos	25.657	22.914	2,2	2,9	1,1
17	Hong Kong (China)	25.153	23.918	4,4	0,1	26,1
18	Alemania	25.103	22.800	2,3	1,9	0,6
19	Finlandia	24.996	23.463	3,1	2,2	0,7

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 195 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 2000, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 90	1990 - 2000	2001
20	Caiman (R.U.)	24.474	-	-	-	-
21	Suecia	24.277	25.631	2,3	1,8	1,2
22	Francia	24.223	21.977	2,4	1,8	2,0
23	Italia	23.626	18.616	2,2	1,6	1,8
24	Reino Unido	23.509	23.679	2,7	2,3	2,2
25	Singapur	23.35	22.960	7,3	7,9	- 2,1
26	Liechtenstein	23.000(a)	-	-	-	-
27	Chipre	20.824	11.490	6,2	4,2	4,0
28	Israel	20.131	17.709	3,5	5,2	- 0,6
29	Nueva Zelandia	20.070	13.027	2,5	2,8	2,4
30	Groenlandia	20.000	-	-	-	-
31	España	19.472	14.153	2,9	2,6	2,8
32	Andorra	18.000(a)	-	-	-	-
33	Emiratos Árabes U.	17.935(a)	17.063(a)	0,8	4,9	5,0
34	Táiwan	17.39	-	7,9	6,4	- 1,9
35	Corea del Sur	17.380	9.671	8,6	6,2	3,0
36	Eslovenia	17.367	9.119	4,2	-	3,0
37	Portugal	17.290	10.497	2,9	2,7	1,6
38	Malta	17.273	9.140	3,9	4,9	0,5

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 195 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 2000, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 90	1990 - 2000	2001
39	Bahamas	17.012	15.901	2,8	1,9	- 1,0
40	Brunei	16.679(a)	15.065(a)	-	-	-
41	Grecia	16.501	10.667	1,6	2,3	4,1
42	Kuwait	15.799	19.040	- 2,7	3,5	2,7
43	Barbados	15.494	9.736	0,9	1,4	- 2,1
44	Bahrein	15.084	11.535	3,6	4,6	3,3
45	República Checa	13.991	4.943	-	1,6	3,6
46	Saint Christopher	12.510	7.661	5,7	4,4	1,8
47	Hungría	12.416	4.553	1,1	0,8	3,8
48	Argentina	12.377	7.695	- 1,2	4,2	- 3,7
49	Arabia Saudita	11.367	8.362	0,5	2,0	2,2
50	Eslovaquia	1.243	3.540	-	3,5(b)	3,3
51	Martinica (Francia)	10.700(c)	13.153	-	-	-
52	Antigua y Barbuda	10.541	10.125	6,7	3,1	- 0,6
53	Estonia	10.066	3.630	- 1,4	5,0	4,6
54	Mauricio	10.017	3.694	4,8	5,3	6,7
55	Chile	9.417	4.638	3,1	6,4	2,8
56	Sudáfrica	9.401	2.941	1,5	1,7	2,2
57	Malasia	9.068	3.853	6,0	7,0	0,4

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 195 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 2000, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 90	1990 - 2000	2001
58	Polonia	9.051	4.081	- 0,2	3,6	1,1
59	Uruguay	9.035	5.908	0,5	3,1	- 3,1
60	México	9.023	5.864	1,9	3,5	- 0,3
61	Guadalupe (Francia)	9.000(c)	11.540	-	-	-
62	Trinidad-Tobago	8.964	5.620	- 2,9	3,0	4,5
63	Costa Rica	8.650	4.159	2,8	5,0	0,4
64	Libia	8.583	-	- 3,8	2,2	0,6
65	Rusia	8.377	1.725	-	- 5,1	5,0
66	Croacia	8.091	4.345	-	2,8(b)	4,2
67	Oman	7.722	6.500(a)	8,6	4,5	6,5
68	Brasil	7.625	3.494	1,5	2,7	1,5
69	Seychelles	7.625	7.754	3,6	2,4	1,0
70	Granada	7.580	4.187	4,2	3,8	3,5
71	Bielorrusia	7.544	2.993	-	- 0,9	4,1
72	Botswana	7.184	3.299	10,8	5,3	7,1
73	Lituania	7.106	3.062	-	- 3,7	4,5
74	Letonia	7.045	3.014	-	- 4,8	7,0
75	Turquia	6.974	3.062	5,2	3,6	6,2
76	Namibia	6.431	1.980	- 1,1	4,2	2,7

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 195 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 2000, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 90	1990 - 2000	2001
77	Rumania	6.423	1.637	0,8	- 1,7	5,3
78	Tailandia	6.402	2.012	7,9	4,4	1,8
79	Túnez	6.363	2.035	3,6	4,7	5,0
80	Colombia	6.248	1.922	3,4	2,7	1,5
81	Gabon	6.237	4.010	1,6	1,6	1,5
82	Rep.Dominicana	6.033	2.349	2,4	5,9	3,0
83	Panamá	6.000	3.463	1,4	4,5	2,0
84	Irán	5.884	1.648	2,8	4,5	5,1
85	Kazajstán	5.871	1.226	-	- 3,6	13,2
86	Venezuela	5.794	4.985	0,9	2,0	2,7
87	Bulgaria	5.710	1.469	12,8	- 4,3	4,5
88	Santa Lucía	5.703	4.533	6,8	2,7	0,5
89	Bélice	5.606	3.419	4,8	4,3	2,4
90	Guinea Ecuatorial	5.600	2.934	2,2	20,8	46,5
91	S. Vicente y Granad.	5.555	2.295	6,6	3,1	0,3
92	Argelia	5.308	1.754	2,8	1,7	3,5
93	Macedonia	5.086	1.759	-	0,6(b)	4,6
94	Samoa Occident.	5.041	1.387	12,9	3,0	5,1
95	Cabo Verde	4.863	1.266	5,2	6,3	3,0

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 195 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 2000, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 90	1990 - 2000	2001
96	Perú	4.799	2.084	0,1	4,0	0,5
97	Islas Fiji	4.668	1.842	2,5	2,5	0,0
98	El Salvador	4.497	2.105	0,1	4,5	2,0
99	Swazilandia	4.492	1.415	7,7	3,1	1,6
100	Maldivas	4.485	2.015	10,2	7,6	4,9
101	Paraguay	4.426	1.369	3,1	2,0	0,8
102	Líbano	4.308	3.810	- 5,8	7,2	1,3
103	Dominica	4.085	3.700	5,4	1,9	1,1
104	China	3.976	855	9,3	10,1	7,3
105	Filipinas	3.971	989	1,7	2,9	3,4
106	Jordania	3.966	1.707	2,3	4,8	4,2
107	Guyana	3.963	936	- 2,5	5,0	0,8
108	Turkmenistán	3.956	847	-	- 2,7	20,5
109	Guatemala	3.821	1.668	0,9	4,1	1,8
110	Ucrania	3.816	642	-	- 8,2	9,1
111	Surinam	3.799	2.029	- 0,8	2,0	3,4
112	Jamaica	3.639	2.812	3,1	0,3	3,0
113	Egipto	3.635	1.543	5,2	4,0	3,3
114	Siria	3.556	1.049	2,2	5,0	3,5

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 195 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 2000, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 90	1990 - 2000	2001
115	Marruecos	3.548	1.162	3,9	2,2	6,3
116	Sri Lanka	3.530	842	4,3	5,2	0,4
117	Albania	3.506	1.100	1,2	1,0	7,0
118	Ecuador	3.203	1.076	2,1	1,8	5,2
119	Indonesia	3.043	728	5,4	4,2	3,3
120	Azerbaiyán	2.936	654	-	- 5,2	9,0
121	Vanuatu	2.802	1.074	2,8	1,8	4,0
122	Kirguistán	2.711	265	-	- 4,0	5,0
123	Georgia	2.664	603	-	- 9,4	4,5
124	Zimbabwe	2.635	585	4,4	1,5	8,4
125	Armenia	2.559	503	-	- 6,4	7,4
126	Irak	2.484	-	-	-	-
127	Honduras	2.453	924	2,4	3,2	2,5
128	Uzbekistán	2.441	310	-	- 0,3	4,9
129	Bolivia	2.424	994	0,1	3,8	1,0
130	Nicaragua	2.366(a)	473	- 1,4	3,3	3,0
131	India	2.358	450	5,8	5,6	4,3
132	Yugoslavia	2.293	794	-	- 7,0	6,2
133	Papua Nueva Guinea	2.280	744	1,5	4,8	3,4

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 195 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 2000, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 90	1990 - 2000	2001
134	Tonga	2.273	1.529	1,6	2,9	2,6
135	Angola	2.187	672	-	0,7	-
136	Moldavia	2.109	300	-	- 10,1	4,0
137	Lesotho	2.031	442	4,6	3,8	2,9
138	Vietnam	1.996	399	5,9	7,1	4,7
139	Guinea	1.982	406	3,1	4,0	2,9
140	Ghana	1.964	269	2,1	4,3	4,0
141	Pakistán	1.928	446	6,0	3,9	3,4
142	Cisjordania (Pal.)	1.924	-	-	-	-
143	Sudán	1.797	370	2,5	5,2	5,4
144	Mongolia	1.783	404	5,3	0,0	1,1
145	Cuba	1.714	-	- 1,8	3,0	10,4(d)
146	Camerún	1.703	597	3,3	1,4	5,3
147	Mauritania	1.677	351	4,5	4,0	4,6
148	Isl. Marshall	1.670	1.844	-	-	-
149	Gambia	1.649	324	3,4	3,9	5,8
150	Isl. Salomón	1.648	614	1,3	2,7	3,0
151	Bosnia Herzegovina	1.634	1.105	-	-	5,6
152	Costa de Marfil	1.630	585	1,0	2,6	0,9

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 195 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 2000, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 90	1990 - 2000	2001
153	Bangladesh	1.602	359	4,3	4,9	4,5
154	Comoras	1.588	362	1,9	1,3	1,9
155	Laos	1.575	324	5,6	6,0	5,2
156	Senegal	1.510	459	2,5	3,4	5,7
157	Corea del Norte	1.480(e)	-	-	- 2,1(f)	-
158	Haití	1.467	509	- 0,7	0,0	1,7
159	Camboya	1.446	265	6,2	5,4	5,3
160	Togo	1.442	269	1,1	1,2	2,7
161	Bhután	1.412	605	7,3	5,9	5,9
162	Myanmar (Birmania)	1.334	-	1,3	6,3	4,8
163	Nepal	1.327	239	4,8	5,0	5,3
164	Gaza (Palestina)	1.319	1.470	-	1,6	-
165	Santo Tomé y Princ.	1.290	314	- 1,5	1,8	4,0
166	Uganda	1.208	278	3,6	6,7	4,9
167	Rep. Centrafricana	1.172	259	2,0	1,7	0,0
168	Tayikistán	1.152	161	-	- 7,4	10,0
169	Liberia	1.150	-	-	-	-
170	Kenia	1.022	344	4,3	1,7	1,1
171	Benin	990	346	1,1	4,8	5,8

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 195 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 2000, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 90	1990 - 2000	2001
172	Burkina Faso	976	194	2,7	4,2	5,7
173	Afganistán	965	-	-	-	-
174	Ruanda	943	211	2,2	0,1	6,2
175	Kiribati	916	475	0,0	3,2	1,8
176	Yibuti	908	875	1,0	-1,8	2,0
177	Nigeria	896	324	2,0	2,9	4,0
178	Yemen	893	487	-	4,3	3,3
179	Chad	871	183	5,0	3,4	8,9
180	Mozambique	854	212	0,1	5,6	12,9
181	Madagascar	840	250	0,5	1,7	6,7
182	Eritrea	837	148	-	3,1(g)	-
183	Congo (Brazzav.)	825	1.065	5,8	1,4	3,3
184	Mali	797	212	1,9	3,9	0,1
185	Zambia	780	289	1,0	- 0,2	5,2
186	Congo (Kinshasa)	765(a)	116(d)	0,0	- 6,7	- 4,4
187	Guinea Bissau	755	180	2,4	0,7	4,0
188	Niger	746	169	0,0	1,8	- 5,1
189	Etiopia	668	99	1,4	3,0	7,8
190	Malawi	615	165	2,2	3,5	- 0,5

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 195 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 2000, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 90	1990 - 2000	2001
191	Burundi	591	101	4,5	- 1,9	3,3
192	Timor Oriental	528	-	-	0,0	18,3
193	Tanzania	523	268	3,3	2,9	5,1
194	Sierra Leona	490	126	0,8	- 7,6	5,4
195	Somalia	490	-	-	-	-

Fuente: **L' état du monde 2003**; Paris, **La Découverte**, 2002.

- (a) Datos de 1998.
- (b) Datos de 1992 - 2000.
- (c) Datos de 1996.
- (d) Datos de 1998 - 2000.
- (e) Fuente OECD.
- (f) Datos de 1973 - 1996.
- (g) Datos de 1992 - 2000.