

EL SISTEMA INTERNACIONAL DESPUÉS DE LA GUERRA DE IRAQ

1

PIERRE GILHODES

Investigador de CIFE y profesor de la
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia

Córeo electrónico: gilhodes.pierre@wanadoo.fr

RESUMEN

Ganar la guerra en Iraq le resultó fácil a los Estados Unidos. ¿Con esta victoria militar, se alteran los parámetros del sistema internacional o se confirman sus posibles rasgos? En la clara voluntad de los gobernantes en Washington, el mundo y el siglo deberían ser americanos. La situación interna de la primera economía mundial, sus dificultades diplomáticas y el juego de las demás potencias - a veces cada una por separado o asociadas - apuntan a un sistema plural. Las diferencias de intereses de voluntad determinarán no solo para las potencias nuestro futuro. ¿Podrá América Latina ser un actor en el futuro más de lo que es en el presente?

ABSTRACT

To win the war in Iraq as easy for the United States; however, has this military victory changed the guidelines which apply to the international system or, on the contrary, has it confirmed them? It is the true wish of decision makers in Washington that this century and the world in general be Americanized; nevertheless, the domestic situation of the world's economic power, its diplomatic difficulties around the globe and the actions of other powers - sometimes in alliances sometimes not - point towards a pluralistic system. Differences in the interests of these players will determine the outcome for all involved. The question therefore arises: Will Latin America become a more aggressive player in the future?

En el año 2003¹, la situación internacional conoció una significativa evolución con la ocupación militar de Iraq por los Estados Unidos y sus aliados. No fue solamente un cambio en la relación de fuerzas prevaeciente en el agitado Medio Oriente, sino también un acontecimiento que, antes, durante y después de la parte propiamente militar del conflicto, permitió vislumbrar adhesiones, rechazos, reticencias o reveladores silencios, los cuales plantean más preguntas o hipótesis que respuestas claras a nuestros interrogantes. El sistema internacional, simbolizado en buena parte por la Organización de Naciones Unidas, se alteró sensiblemente con el triunfo de tesis como la necesidad del unilateralismo en determinadas circunstancias o como el resurgimiento de la oportunidad de la guerra preventiva. La ocupación militar, las alineaciones de fuerzas y, en particular, de estados, en buena medida inédita, las construcciones ideológicas que as arroparon ¿son hechos suficientes para hablar de una conformación diferente del sistema internacional? Muchas respuestas no se encuentran en el corto plazo. Es verdad que, a veces, un fluir histórico tranquilo, como lento, hasta parecer inmovilismo, se altera, se acelera, se transforma en un Niágara de datos nuevos que asimilamos difícilmente. Estas irregularidades en el curso de la historia son las que nos obligan, a pesar del afán de la comunicación moderna, a buscar, casi refugiarnos, en el ciclo largo y las tendencias de fondo que determinan sus evoluciones menos efímeras. Existe una crónica de los acontecimientos, de la prensa, de la llamada historia inmediata, llevada a cabo con mayor o menor cuidado, así como análisis en caliente. No se debe despreciar; orienta, prepara hipótesis, satisface nuestra avidez por entender lo que pasa y no solamente lo que pasó, pero es tan solo algo como las idas y venidas en torno a la colmena. La miel, la alea real se quedan adentro. Muchos datos no son alcanzables a primera vista, y dar tiempo al tiempo también es indispensable como nos lo quiso mostrar el historiador Fernando Braudel. La verdadera comprensión de los acontecimientos sólo nos llega poco a poco, si es que nos llega alguna vez.

El actual sistema internacional afloró hace trece años con la desaparición de la Unión Soviética, para nosotros en gran parte, autodestrucción. Resulta difícil

¹ El presente artículo fue escrito en junio de 2003.

hacerle creer que fue apenas ayer a un estudiante de hoy que, entonces, ingresaba a primaria. Más difícil aún que entienda que la época de la Guerra Fría moldeó los análisis de ayer, pero también los de hoy, de políticos, intelectuales, personas de influencia que se educaron e hicieron gran parte de su vida en aquel tiempo del mundo bipolar (1945-1991) caracterizado por el enfrentamiento entre dos propuestas de sociedad, una liderada por los Estados Unidos de América, la otra por la Unión Soviética.

De pronto hoy, un estudioso de la historia económica preferiría insistir sobre la génesis de la mundialización o globalización durante los mismos años. La reducción a la historia de la bipolaridad es simplificadora y nos hace subvalorar otros acontecimientos que pueden pesar mucho hoy, es el caso, en particular, de la descolonización y del paso, no terminado, de un mundo conformado por unos sesenta estados (cincuenta y uno en la ONU en 1945, más los vencidos de la guerra, más algunos al margen como Suiza) a otro, de aproximadamente doscientos estados o entidades con vocación estatal como la autoridad palestina. No todos estos nuevos estados tienen el mismo protagonismo internacional, pero quien hubiera podido pensar en los años setenta que países como Nicaragua o Afganistán se iban a convertir en lugares claves de la confrontación, probablemente para infortunio de sus habitantes. ¿Será que el verdadero hecho post 1945 es la multiplicación y atomización estatal y las complicaciones que significa para el sistema internacional, antes manejado por unas potencias en Viena en 1815, en Berlín a finales del siglo XIX, en Versalles en 1919 o en Yalta en 1943. Hay nostalgia por aquellos tiempos y una expresión de ella puede ser el G7 - G8. Plénesese también lo que significa para el subsistema de la Unión Europea pasar de seis estados en el momento de su creación a veinticinco en 2004; cambio de naturaleza y de la problemática dominante, dificultades de funcionamiento, sustanciales ajustes institucionales, etc...

Dentro del sistema internacional y en función de la desnacionalización de muchos actores económicos (lo que no significa que no saben insertarse en las dinámicas interestatales), se habló del debilitamiento de los estados, del crecimiento

de nuevos actores. Pero ¿no son comprensibles muchas actuaciones recientes tan solo a través de lecturas clásicas del interés nacional, del poder nacional?

Si bien las relaciones internacionales se caracterizan, según Marcel Merle, por la ausencia de acuerdo sobre el campo de investigación, la designación de los actores o la identificación de los factores por estudiar, interés nacional o poder nacional son nociones comúnmente empleadas con la salvedad que, en las definiciones, la realidad de lo nacional se reduce a menudo a lo estatal, observación que no le agradaría a ningún nacionalista digamos vasco o kurdo.

En Colombia, la Escuela Superior de Guerra, entonces dirigida por el recién desaparecido general José María Rivas, un auténtico demócrata, definía el interés nacional como "la relación que existe entre la nación y lo que necesita conseguir para su desarrollo o para su seguridad, en suma para su bienestar". El proyecto de *Manual* recalca algunas páginas más adelante algo que hace su originalidad frente a otros manuales de la misma época: "Desarrollo y seguridad son los pilares del bienestar nacional, existe entre el uno y el otro un muy alto grado de dependencia".

Más allá del conocido debate entre interés permanente e intereses coyunturales, simétrico a lo que otros señalan como política de Estado y política de gobierno, al de la variable jerarquía entre los distintos componentes del interés, se evidencia la necesidad de sacar en claro quién define o expresa dicho interés. Por fin, dentro de una comunidad internacional el problema que encontramos permanentemente, es el de la conciliación entre los intereses de actores que pueden ser antagónicos. Por ello se podría retomar, para el interés nacional, la limitación de la libertad individual que se detiene allí donde afecta a la libertad de los demás; mi interés nacional se detiene allí donde afecta a los intereses de otros países. ¿Existirá, por encima, como cada vez más se piensa, un interés de la comunidad internacional más allá del interés de Brasil o Argentina? ¿Existe un interés suramericano común? ¿Quién lo enuncia y quién lo legitima y defiende?

² Escuela Superior de Guerra: *Proyecto de Manual para el Manejo de la Seguridad Nacional*, Bogotá, 1980, mimeo pág. 12. Esta definición ya había salido en la *Revista de las Fuerzas Armadas*, agosto, 1976, vol. II° 28, N° 85.

El *Manual* ya aludido, proponía también una definición del poder nacional: "es... la capacidad de una Nación para obtener lo que desea en beneficio de su pueblo, es decir para alcanzar sus objetivos nacionales", es que, curiosamente, enuncia en términos diplomáticos, culturales y comerciales antes que en términos propiamente militares. De paso, valgan estas citas para mostrar como en Colombia, cuando apenas abría sus puertas el primer centro universitario de relaciones internacionales bajo la influencia de Gerard Drekonja y cuando el canciller Diego Uribe Vargas creaba en la Cancillería el Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, un centro castrense planteaba en términos sofisticados esta problemática de las relaciones internacionales, en términos no convencionales que no fueron del agrado del entonces ministro de defensa:

Sacar en claro el interés nacional, si es que existe siempre, su conciliación con el sistema internacional no es problema de un solo país por grande que sea. Vale por todos aquellos que buscan afirmar sus derechos a la libre decisión o a la independencia. En los procesos de integración los países renuncian a ciertos objetivos nacionales, pero se supone que es fruto de su libre decisión como en el caso de la Unión Europea, o cuando son miembros de las Naciones Unidas. Qué posibilidades tienen tanto los Estados Unidos como Palestina (o Colombia) de asegurar sus derechos, de preservar sus objetivos nacionales cuando los tienen definidos. Es un debate planteado a nivel de cada país y a nivel internacional; no es tan solo académico.

1. Los componentes del poder:

a) En 1995, en la primera entrega del Anuario **Oasis**³ empezamos a caracterizar un sistema mundial, pero con ses centros donde los Estados Unidos eran un *primus inter pares*. Han transcurrido ocho años, tiempo suficiente, y muchos acontecimientos

³ Piero Gleijeses "El Nuevo Sistema Internacional", en *Oasis* 1995, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, pág. 16 y siguientes.

en los órdenes mundiales, regionales, locales, que permiten afirmar o negar este análisis. No es el que domina. Incluso los que hablan de un mundo multipolar, China, el presidente de Francia, lo hacen más en términos de lo deseable que de lo que es. Los acontecimientos del Medio Oriente, la guerra en Iraq sobre todo, parecen consolidar la visión de una sola potencia, los Estados Unidos, dominante y segura de su buen derecho.

Hace poco, pero antes de los atentados del 2001 que cambiaron la visión que se tenía del mundo en los Estados Unidos, Huntington⁴ escribía: "Hoy solo existe una superpotencia. Pero esto no significa que el mundo es unipolar. Un sistema unipolar tendría una sola superpotencia, ningún poder mayor significativo y muchos poderes menores... Un sistema multipolar tiene varios poderes mayores de fuerza comparable que cooperan y compiten entre sí según modelos cambiantes". Para el académico norteamericano, autor del "Choque de civilizaciones", el sistema actual "es un extraño híbrido, un sistema uni-multipolar con una superpotencia y varias grandes potencias" y observa que los Estados Unidos preferirían un sistema unipolar y los otros un sistema multipolar.

La propuesta de seis potencias de primera fila en el sistema internacional que formulamos en **Oasis 1995** es idéntica a la que hacía Henry Kissinger en *Democracy*. Tres años antes, el universitario sueco Johan Galtung había descrito un mundo por él llamado heptapolar que incluía a Estados Unidos "con aspiraciones a ser el país hegemónico entre los hegemónicos", la entonces Comunidad Europea, Rusia, China, Japón, la India y, curiosamente, Turquía a la que veía dominar el Medio Oriente y parte de la ex Unión Soviética⁵.

Posteriormente, el rival de Kissinger, Zbignev Brzezinski, también propone seis Estados "con capacidad y voluntad nacional de ejercer poder o influencia más allá de sus fronteras para alterar... el estado actual de las cuestiones geopolíticas, eran:

⁴ Samuel R. Huntington "The lonely superpower" en *Foreign Affairs*, vol. 76, N° 3, marzo-abril 1999, pág. 35 y siguientes.
⁵ Johan Galtung, *Investigaciones teóricas: sociedad y cultura contemporánea*, Madrid, Tecnos, 1995.

Estados Unidos, Francia, Alemania, Rusia, China y la India. No considera la Unión Europea como actor significativo en sí. Al lado de estos seis países propone, en complemento, pivotes geopolíticos, "estados cuya importancia no se deriva de su poder y de sus motivaciones sino más bien de su situación geográfica sensible y de las consecuencias de una potencial vulnerabilidad". Cita como pivotes a Inglaterra "un apoyo clave de los Estados Unidos", "un jugador estratégico jubilado"; Japón que caracteriza en Asia como algo simétrico a lo que es Inglaterra en Europa, Ucrania, Azerbaidján, Turquía, Irán, Corea del Sur. Curiosamente no menciona a nadie en América Latina ni en África⁶.

b) Al intentar definir **los componentes del poder** reseñamos en este orden: el poder militar, el económico, el cultural-comunicativo (hoy, seguramente, separaríamos este último) y el poder político o voluntad de tener poder y ejercerlo, próximo a lo que Brzezinski llamaba voluntad nacional. Nos preguntábamos si existía una dimensión social del poder; hoy no lo ponemos en duda⁷.

Tal vez lo que diferencie claramente la gran potencia de las otras que no lo son tanto es que figura en todos los diferentes componentes del poder; los otros sean países o subistema, como es el caso de la Unión Europea, no están así siempre presentes, les puede faltar poder económico o cultural o, peor aún, poder militar. El orden en el que se nombran solo pretende ser de tipo histórico-analítico, no es un orden de importancia.

Se había, entonces, omitido recalcar el factor propiamente geopolítico, la situación o los recursos geográficos. Ellos son evidentes en la historia de Inglaterra al ser isla lo que la llevó a consolidar su fuerza naval y al dominio de los mares. En algo los Estados Unidos heredaron esta visión de la importancia de los dos océanos que lo rodean: vive su situación como de casi isla, ya que Canadá, país amigo, es

⁶ Zbignev Brzezinski, *El gran tablero mundial: la superpotencia, estados satélites y sus implicaciones geopolíticas*, Barcelona, Paidós, 1998, pág. 48.

⁷ Pere Gilhodes, "El sistema internacional: ¿incertidumbres?" en **Oasis 1996**, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, pág. 15 y siguientes.

un país de muy poca población, bien controlado. La notable excepción es su frontera del sur por la que podrían llegar las amenazas. De ahí la hipótesis de que el NAFTA es más un acuerdo geopolítico, de seguridad nacional que un acuerdo de tipo económico; los fines económicos del NAFTA se hubieran cumplido aún sin él. Japón también construyó su visión geopolítica sobre sus características de archipiélago. La importancia de Panamá viene de su istmo, pero curiosamente, no por unir las dos Américas sino los dos océanos; así lo vieron los españoles, así lo ven los Estados Unidos. Colombia, a pesar de muchas afirmaciones, nunca tomó en serio su presencia en los dos océanos. Suiza, al revés, desde las guerras napoleónicas y la invasión de Suvarov, hizo de sus altas montañas la base de su seguridad.

La riqueza del territorio en recursos puede ser factor importante como lo muestran, para su desgracia, Arabia Saudita o Iraq. En otros tiempos lo eran el carbón y el mineral de hierro, bases de la siderurgia y de la industria militar: el río y el cañón. También valen los recursos de la agricultura que llevaron a la propuesta de seguridad alimenticia como en el caso de la India. Un país que no puede alimentar a su población no es un país fuerte, pero Inglaterra protegía sus barcos mercantes con la Home Fleet surcando los mares. Fue una de las razones de la guerra submarina llevada a cabo por Alemania en las dos guerras mundiales. Colombia tiene dos desgracias: el café no es un recurso vital, se puede prescindir de él la coca parece que sí o es, pero estigmatizado. Creyó durante tiempo y lo inscribió en su Constitución vigente que el hecho de estar por debajo de parte de la órbita ecuatorial le daba derechos sobre los satélites geoestacionarios. Otros países se disputaron partes del Antártico como territorio de eventual valor estratégico.

La **demografía** también interviene con toda su complejidad: su población, de por sí, hace de China o de la India grandes potencias e impide a Australia serlo. Pero el dinamismo de la población, su crecimiento, controlado o no, su mayor o menor homogeneidad, su reparto por edades son factores que se deben tomar en cuenta. En África, las potencias coloniales sabían aprovechar o crear antagonismos tribales que les permitía consolidar su dominio; éstos sobrevivieron a la descolonización como se puede ver de Mauritania a Ruanda, pasando por Nigeria o Costa de Marfil.

Estados Unidos pregonó durante mucho tiempo una imagen de crisol de razas y nacionalidades que, venidas de lejos, se fundían en una sola y dinámica nación pasando en silencio su política en relación con los amerindios o con los africanos. En Iberoamérica, durante el siglo XIX, **un darwinismo social**, a veces explícito a veces hipócritamente disimulado, llevó a promover la inmigración europea, y cuando era posible sajona, para "**blanquear la raza**" y, por lo tanto, eliminar las supuestas razas inferiores como en Venezuela o en Bolivia.

Una nación joven disponía de más soldados que una nación envejecida. En Europa los desangres, consecuencias de las guerras del siglo XX, alteraron sensiblemente las tendencias naturales de las pirámides de edades. En la Unión Soviética, la Primera Guerra Mundial, las guerras civiles, la terrible Segunda Guerra Mundial, probablemente la represión estalinista causaron estragos insuperables y se puede considerar como uno de los factores de la autodestrucción del régimen comunista, como lo es de las dificultades de Rusia.

c) La combinación de **la economía** y de la **demografía** es el origen de todos los indicadores de poder utilizados con mayor o menor propiedad desde el PIB y el PIB per cápita, hasta otros más sofisticados creados para remediarlos. En efecto, cómo aceptar que países petroleros despoblados como Qatar o Brunei aparezcan en este indicador económico antes que Alemania o España, que no países como Hong Kong o Singapur sean parangonados con el Reino Unido o Italia. Se elaboró, en consecuencia, el PIB per cápita a poder de compra (PPC), tal cual aparece todos los años al final de este anuario **Oasis** donde el primer lugar lo ocupa Luxemburgo o Irlanda antes que Alemania y Francia. Estos indicadores tienen su utilidad, no son los que más sirven para expresar el poder que buscamos en las relaciones internacionales. La misma observación se podría hacer con los indicadores del Desarrollo Humano presentados por el Banco Mundial en años recientes.

Se prefiere seleccionar tan solo aquellos datos económicos que resulten significativos: recursos vitales que, como vimos, cambian con el tiempo; probablemente hoy se privilegian los recursos energéticos: petróleo, gas natural,

energía nuclear. Es una geografía que revela grandes desigualdades en el mundo con concentraciones en el Medio Oriente o evoluciones rápidas como las puede mostrar el caso del gas, cuya geografía es distinta de la del petróleo; si se quiere proceder a una selección de indicadores estos de las reservas y de la extracción, del comercio de los recursos energéticos es indispensable. El tema se ventó abundantemente durante el conflicto de Irak.

Un segundo indicador sería la internacionalización de la economía: ser sede de empresas mundiales o transnacionales como General Electric, Boeing o Microsoft cuenta. Pero ¿dónde está la sede de Schlumberger? La participación en el comercio internacional de bienes y servicios: en relación con el PIB, con cuáles socios, cómo son la balanza comercial, la de cuentas, etc...

Un tercer posible indicador de tipo económico sería la medición de dinamismo del sector financiero que va desde la solidez de la moneda, las características de los establecimientos financieros, sus operaciones internacionales, la presencia y el carácter de la inversión extranjera directa, la deuda y sus características, etc... Desde este punto de vista la creación reciente del euro empieza a modificar las relaciones entre las potencias así como las relaciones regionales en Europa.

d) **En el orden militar**: la evolución de los conflictos, las amenazas detectables, el armamento o las doctrinas han cambiado las prioridades. Un solo ejemplo que vale para muchos países: los imperativos de la tecnología han dado impulso a la profesionalización de los soldados y al abandono de los ejércitos de conscripción, basados en el supuesto de la **nación en armas** que se creía necesaria para el buen sostenimiento de la democracia.

Están en discusión con grandes implicaciones para el presupuesto del país, sus gastos y los destinos de él, la importancia de las unidades de tanques o la de los portaaviones. Para muchos eran obsoletos por vulnerables. Sin embargo, en la guerra de Irak, Estados Unidos usó los tanques a la manera de alemanes y rusos en la Segunda Guerra Mundial. A la inversa, hay una tendencia a revisar al alza del papel

de la aviación como precursor y acompañante de las fuerzas terrestres. El helicóptero, más aún, el dron (avión sin piloto) son cada vez más apreciados. La necesidad de movilización masiva y rápida ha llevado a reevaluar el papel de los transportes y de las comunicaciones; la columna de tanques que se dirigió hacia Bagdad era seguida por seis mil vehículos de transporte: carros tanques, de municiones, víveres, agua potable, sanitarios, talleres móviles, etc... Han recobrado importancia las bases lejanas o el preposicionamiento del armamento y material indispensable. Pero no por esto ha dejado de ser indispensable la ocupación del terreno, momento de mayor peligro y más complicado.

Tal vez, desde este punto de vista, haya que revisar la importancia y el papel del arma nuclear, hasta ahora arma de disuasión entre iguales o casi iguales. La proliferación nuclear es un hecho que nos debe preocupar. Los nuevos detentores del arma nuclear ¿lo ven todos como disuasión? A partir del caso de Israel que no reconoce su posesión y no participa de acuerdos internacionales en la materia, se puede pensar que son varios los países que han de él un arma de última instancia. La aparición de armas paránucleares, como los obuses con uranio empobrecido tampoco son para tranquilizarnos. El poder militar no es solo el número de soldados o la importancia del presupuesto militar en un país o comparado con otros es también una serie de nuevas consideraciones: ¿Cómo son los gastos en investigación y producción de armas sofisticadas? El aumento de los gastos militares en muchos países va a contracorriente de la tendencia que se conoció en los años noventa. Ha sido más marcado en los Estados Unidos que pasó a gastar más que los tres países que lo seguían, a gastar más que todos los demás países juntos o sea a tener el cincuenta por ciento del gasto militar mundial.

e) **La cultura** sigue siendo importante en la formación del poder: desde la lengua, la educación, hasta la difusión de modelos y pautas de comportamiento. La cultura complementa a los demás factores o suple a sus carencias, a alguna inferioridad. Los siete últimos años han visto crecer la importancia de la religión dentro de estos factores. Se señala fundamentalmente el Islam y ciertas modalidades de éste como uno de los grandes peligros de nuestra época, en particular después

de la destrucción de las torres de New York. Son numerosas las discusiones de especialistas para saber si esto responde a una realidad, a la creación de un mito del nuevo enemigo o a malas o malévolas interpretaciones de fenómenos que van más allá de la sola religión. Es un tema difícil en particular porque la gran mayoría de nosotros somos incompetentes para apinar en la materia y se facilitan las manipulaciones. Pero cuando, a veces, vemos los problemas que existen con otras religiones pensamos que no solo el Islam está implicado. ¿No es Israel el país de los judíos o sea una teocracia? Se traerá como muestra el debate en curso en la Unión Europea para saber si se debe incluir al cristianismo como elemento del patrimonio común a sus habitantes en el prólogo del proyecto de Constitución europea que se discutió durante meses.

En cuanto a lo informativo y a las tecnologías nuevas que lo transforman, nos preguntamos si se trata de una gran innovación o de una revolución completa de la comunicación*. Más allá de esta reflexión sobre el adelanto en la comunicación existen también interrogantes sobre las consecuencias para el conjunto de la economía. La cocina del ama de casa, aún sin conocer ella la informática, está llena de programadoras en su nevera, máquina de lavar, horno microondas. Es inútil llevar el carro de hoy al recursivo mecánico de pueblo cuando presenta una falla, en la mayoría de los casos se necesita el costoso maletín electrónico, tan sabihondo como costoso, para "arreglar" los chips que, cuidadosamente encerrados, mandan el buen funcionamiento del encendido, de la compresión, de los frenos, de la apertura de las puertas o de los vidrios, etc... Estos ejemplos de la vida cotidiana lo ponen a uno a pensar como puede ser el impacto de la electrónica en la producción, el transporte, la distribución, etc... ¿Será la electrónica, para así calificarla (los especialistas hablan de las técnicas de la información y la comunicación), la base de transformaciones tan fundamentales como lo fueron en su tiempo, el vapor o la electricidad o tan solo un progreso como el celular en relación con el teléfono

* Véase el documento: Gordon Mark C., Goldstein Gordon, Hal John, *Wealth, power and the information revolution: a review essay*, Council on foreign relations, New York, 1999.

fijo? Saber cómo se traducirá en relación con la productividad[†] es todavía objeto de debate. Se discute la misma pertinencia del concepto de productividad y el valor de los diferentes métodos de medición. Estamos en medio de estas transformaciones aceleradas, superadas antes de su asimilación por el común de los mortales que somos; son objeto de cuantosas inversiones, no siempre bien pensadas como en el caso de la tercera generación de telefonía celular, simple juguete para ricos o instrumentos complejos que llegan a mensajería, transmisión de imágenes, con conexión a internet, o a la emergencia de empresas de talla mundial como la finlandesa Nokia a lado de otras de mayor veteranía, Siemens, Philips o Samsung. En este aspecto del poder económico: cuáles son las empresas que cuentan; cuántas nacen, mueren o sobreviven; qué podemos pensar de un cuasi monopolio como Microsoft que desafía gobiernos poderosos; ¿Hoy países beneficiados y países que se retrasan? ¿Se puede superar un atraso, saltar etapas? Desde luego las estadísticas sobre posesión de computadores, celulares, etc... dan jerarquías de países en cuanto a la difusión, muy diferente del buen uso o de quien controla.

Con estas observaciones se nota la proximidad, lo que no quita la especificidad, del tema de la información y de la economía. Pero, cuántos países, cuántos hombres y mujeres tienen acceso a ellos, pueden hacer un uso rentable que, al fin y al cabo, mejore su vida.

Debemos incluir en el tema de la información todos los usos de la publicidad y del mercadeo que generan grandes inversiones, pero son también factores de mayor eficiencia de ventas: ¿en qué medida el ciudadano consumidor es realmente beneficiario? Compró y abandono, en ciclos cada vez más cortos, productos de todo tipo: un remedio milagroso, un vestido de moda, un **reality show** de la televisión, un político con argumentos y físico seductores. ¿Se enriqueció mi vida con esto o soy una víctima, consciente o inconsciente de los culebreros de un sistema despilfarrador? Afecta por igual o no, este modo de imponernos pautas de vida a gamos de la City de Londres, al pescador filipino o a caficultor risaraldense creando

[†] Tema esbozado en Pierre Gihodet, "Estados Unidos en las Relaciones Internacionales Hoy", *Oasis* 2001, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, pág. 60.

en todas expectativas y, en manera diferente, frustraciones. ¿Hay un beneficiario en términos de poder? Siempre lo hay, en los más de los casos no se expresa en términos de países sino de empresas productoras o comercializadoras. Los oligopolios de la comunicación existen y son los que amplían o filtran las noticias para bien de unos y mal de muchos.

En las guerras recientes la información nos ha llegado procesada, científicamente elaborada (puede haber equivocaciones) para influir nuestro juicio o comportamiento, haciéndonos espectadores de la visión de una sola de las partes y de lo que tiene a bien comunicarnos. Saturado de informaciones, de mensajes hasta creer que entendió y es capaz de disertar sobre chiltas y sumitas, el hombre honesto de hoy está probablemente más lejos de la verdad que su homólogo del Siglo XVIII. En esto las potencias desempeñan un papel fundamental, nos convencen, con sus instrumentos, que poseen las únicas respuestas a nuestros interrogantes: en economía, el consenso de Washington, propuesto por el economista John Williamson en 1990, no tiene alternativa lo mismo que en el hogar: solo Ariel lava más blanco o, en la cultura, el **Señor de los anillos** es la referencia. Ay del ingenuo que piensa de otra forma: es un dogmático, un vejeterio, un hazme-reír. ¿Estos criterios de un sectarismo total, peor o igual al de las iglesias, son demostrados o erráticos? Terminan cumpliendo fines o modelando comportamientos colectivos.

f) No basta con tener poder. Es preciso saber, en primer lugar, quien realmente lo tiene. Un país, una nación son abstracciones que solo se concretan cuando hay **una voluntad nacional**, un consenso sobre los objetivos y los medios necesarios para alcanzarlos. El poder lo puede tener una empresa, pero salvo en casos, que se dan, de megalomanía de sus dirigentes, sus objetivos son limitados: maximizar los ingresos de los accionistas y de los directivos (quienes, de pronto, no tienen los mismos intereses, los mismos horizontes). Para lograrlos afectarán la vida cotidiana de ciertas categorías o de muchos de nosotros para convencernos u obligarnos a consumir desde la lata de gaseosa hasta el nuevo modelo de carro. En el orden político internacional se ha insistido mucho sobre el papel de los actores no gubernamentales desde empresas hasta ONG pasando por fuerzas religiosas, clásicas o nuevas; sin

negar este papel señalemos que no son tan nuevas y sobre todo, no han suplantado el papel de los gobiernos aun cuando éstos, con sus propias herramientas, sus construcciones ideológicas, su mayor o menor legitimidad pueden representar intereses diferentes a los del país en general. A veces quieren aleccionarnos: "lo que es bueno para la General Motors es bueno para los Estados Unidos" o, en Francia, no hace mucho no se sabía quién manipulaba a quién: si el Presidente o la petrolera Elf desde Alemania hasta Venezuela pasando por África.

La voluntad nacional no sólo es propia de las potencias. Algunas de ellas no la tienen clara como podrían ser los casos de Japón o Italia. Otras la limitan deliberadamente o sólo le dan una expresión regional como Corea del Sur en relación con sus vecinos: Japón, China o, sobre todo, Corea del Norte o Rusia en relación con su periferia desde luego extensa y variada: Unión Europea, China, Asia Central, Medio Oriente.

Está claro que no todas las relaciones internacionales se llevan a escala mundial; buena parte de ellas tienen lugar a nivel regional donde, entonces, los llamados estados pivotes desempeñan un importante papel y los que cuentan pueden ser Egipto, Irán, Turquía, o África del Sur o Nigeria. Para América Latina, hace un cuarto de siglo, Kissinger mencionaba a Brasil, entonces gobernado por militares; a pesar de las resistencias de otros países, Brasil sigue siendo el único que tiene capacidad y visión. Probablemente Argentina quisiera ser el otro, pero parecía tener como proyecto tan solo el oponerse a Brasil. A pesar de sus capacidades, de su peculiar relación con los Estados Unidos, en particular en el Nafta, México no tiene, hoy por hoy, esta proyección.

La voluntad de poder deja aparecer una jerarquía de poderes y subpoderes muy compleja en la cual se tejen alianzas, coaliciones **sui generis** que contradicen una simple visión piramidal, pirámide de varios pisos, con los Estados Unidos en una solitaria cúspide. A la similitud de situaciones de Gran Bretaña y Japón que

anotábamos antes, el aliado fiel que puede usar de su influencia para inflexionar la política de la superpotencia corresponde, para tomar un solo ejemplo, la búsqueda de concertación de la India, África del Sur y de Brasil para maximizar su papel.

II. De la guerra de Iraq ¿qué?

Intentemos comprender lo que la recién concluida guerra de Iraq, y las reflexiones que suscitó, pueden haber aportado a la caracterización del sistema internacional.

Empecemos por recordar lo que, durante la campaña presidencial, escribía la hoy directora del Consejo Nacional de Seguridad, Condoleezza Rice¹⁰. Asignaba como tareas a un futuro gobierno del partido republicano: **1.** Asegurar que los militares pudiesen disuadir, proyectar poder y luchar en defensa de los intereses americanos; **2.** Promover el crecimiento económico y la apertura política; **3.** Renovar relaciones fuertes e íntimas con los aliados que comparten los valores americanos; **4.** Tener relaciones comprensivas con las grandes potencias en particular Rusia y China; tratar con decisión la amenaza de los estados piratas (**rogue states**) y las potencias hostiles que "toma cada vez más la forma del potencial para el terrorismo y el desarrollo de las armas de destrucción masiva". Proponía tres ejemplos de ellos en este orden: Iraq, Corea del Norte e Irán; en relación con Iraq "nada cambiará hasta que Saddam se vaya, por lo tanto los Estados Unidos deben movilizar todos los recursos posibles, incluyendo el apoyo de su oposición, para desplazarlo". Parecía tener más dudas de lo que sería una política correcta en relación con los otros dos. Es una de las primeras menciones de la existencia de una crisis, de carácter particular, con Iraq.

a) Este protectorado inglés desde la Primera Guerra Mundial hasta la revolución de 1958, en la que los militares nacionalistas toman el poder, era entonces, junto con Irán, uno de los dos gigantes petroleros del Medio Oriente desde que la Irak

¹⁰ Condoleezza Rice, "Promoting the national interest", en *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 1, enero-febrero de 2000, pág. N° 45.

Petroleum Company (ex Turkish Petroleum Company) encuentra su primer gran yacimiento en Kirkuk en 1927; la I.P.C. será nacionalizada en 1972. Los gobiernos que se suceden entre 1958 y hoy, a pesar de sus diferencias, mantienen ciertas características comunes: crean un Estado laico con pretensión social e igualitaria, frente a las maniobras norteamericanas e inglesas se apoyan en la Unión Soviética, tropiezan con el irredentismo de la minoría kurda asentada en el norte precisamente en la región petrolera de Mosul y Kirkuk. Inicialmente el gobierno del partido socialista Baas, pronto en manos de Saddam Hussein, mantiene estas características, pero se distingue por la fuerte personalización de la dictadura y la búsqueda de aventuras en el exterior. Asume directamente el poder en 1979 y, al año siguiente, ataca e Irán islámico en una larga y, para los dos países, devastadora guerra en la que Occidente apoya a Irak a pesar de ser el agresor. Luego ataca a Kuwait, país que nunca Iraq reconoció por considerarlo artificialmente separado de él por los ingleses. Esta agresión provoca una amplia coalición que libra la primera guerra del Golfo, en 1991, aplastando al ejército iraquí.

Durante toda la década de los noventa Iraq fue sometido a un estricto embargo por parte de los vencedores unparados en resoluciones del Consejo de Seguridad. Periódicamente denunciado por preparar armas de destrucción masiva: nuclear, química y bacteriológica, inspectores de las Naciones Unidas vigilaban el país e imponían su desmantelamiento hasta ser expulsados por Hussein en 1999. Fue bombardeado constantemente el territorio por aviones norteamericanos e ingleses. Los rasgos represivos de la dictadura se acentuaron con excepción de la zona de exclusión del norte, parte del territorio kurdo donde estos pudieron asegurar su administración. La población sufrió un gran deterioro de sus condiciones de vida hasta justificar, por parte de la ONU, el programa asistencial "petróleo por alimentos".

IRAQ	
República dirigida por el partido	
Único Baas. Presidente 1979 - 2003:	Saddam Hussein.
Superficie:	439.000 km ² .
Población:	entre 22 y 24 millones de habitantes, 75% árabes.
Capital:	Bagdad.
PIB:	entre 31.000 y 52.000 millones de US dólares según fuentes.
PIB per cápita:	entre 1.291 y 2.166 dólares. PIB per cápita en paridad de poder de compra: 2.484 dólares.
Deuda externa:	53.000 millones de dólares.
Petróleo:	reservas entre 75.000 y 200.000 millones de barriles según fuentes.
Petróleo - Producción antes de la guerra:	2.400.000 barriles/día.
Petróleo - Producción finales de junio del 2003:	800.000 barriles/día.

Desde hace años, ciertos ideólogos norteamericanos hoy incorporados, a diferentes niveles, al gobierno Bush, reclamaban una intervención militar contra Saddam Hussein a la vez por poseer armas de destrucción masiva y por ser una dictadura terrorista. El 16 de julio del 2001, el nuevo presidente autorizó el bombardeo de bases iraquíes cerca de Bagdad, "misión de rutina".

No son los atentados del 11 de septiembre del 2001 los que motivan la intervención norteamericana. Revelaron la capacidad terrorista de Al Qaeda y llevaron a la formación de una amplia coalición contra su jefe, Bin Laden y el régimen de los talibanes en Afganistán. Se tomó Kabul, un nuevo gobierno fue instalado a

dedo por los Estados Unidos sin que se pueda decir que haya mejorado mucho la condición de la población, en particular de las mujeres. Una paradoja fue que, mientras los talibanes con sus predicas y su brutalidad habían erradicado el cultivo de la amapola, éste resurgió después de su caída y la exportación de opio se reanudó sin preocupación visible de la comunidad internacional. No apreció Bin Laden como tampoco los principales jefes talibanes y siguen activos en su país como en el resto del mundo musulmán. Nos podemos preguntar si el afán de los Estados Unidos de personalizar a sus enemigos, para racionalizar su lucha, no les llevó a presentarnos una nebulosa terrorista como una organización jerarquizada al estilo de lo que hicieron en Colombia con los traficantes de droga al presentarlos como un cartel conformado, de manera empresarial, en torno a Pablo Escobar o los hermanos Rodríguez. Terminada la operación en Afganistán, pero con una presencia militar a largo plazo, constatamos que un efecto anexo fue instalar a los Estados Unidos sólidamente en la ex Asia Soviética y fortalecer su presencia en Pakistán. Los situó en la frontera oriental de Irán.

En el discurso del presidente Bush sobre el estado de la Unión, el 29 de enero del 2002, él denunció "el eje del mal, armado para amenazar la paz del mundo" y citaba entre las partes del eje a Corea del Norte, Irán e Iraq. Todo el resto del año será dedicado a preparar a la opinión pública nacional e internacional, la primera decidida a creerlo y la segunda reticente, que "hay que echar a Saddam del poder" (6 de abril del 2002) hasta con una acción preventiva (1 de junio del mismo año).

La oposición a una acción armada tiene varias motivaciones y logra aliarse, en el seno de las Naciones Unidas, al proponer y lograr nuevas inspecciones. Bush cuenta entonces con poco apoyo internacional: Gran Bretaña, España y, más discretamente Italia y Japón. El único país suramericano que declara su apoyo es entonces Colombia. Empujado por su secretario de estado, Colin Powell, Bush para no aislarse acepta pasar por la vía del consejo de seguridad donde encuentra una fuerte resistencia coordinada por Francia, Rusia, China y, como miembro no permanente, Alemania. El presidente denuncia que Saddam tiene la capacidad de producir "más de 25.000 litros de bacilo de carbón, más de 38.000 litros de bacilo

botánico, 500 toneladas de gas sarín, gas mostaza y agente VX". Otras "pruebas" presentaron Colin Powell ante el Consejo de Seguridad y Tony Blair en la Cámara de los Comunes, posteriormente evidenciadas como falsas. Los inspectores de la ONU, por su parte, no encuentran pruebas de la presencia actual de armas de destrucción masiva. Amenazado por el veto francés y ruso, Bush renuncia a conseguir una nueva resolución del Consejo, donde ni siquiera podía contar con los votos necesarios.

El 20 de marzo del 2003, las tropas norteamericanas y británicas atacan por tierra, aire y mar de sur a norte. Frente al diluvio de proyectiles, a una aviación omnipresente y a poderosas columnas de tanques solo habrá unos cuantos núcleos de resistencia. En la anunciada estrategia iraquí de centrar su resistencia en los centros urbanos, en particular en Bagdad, con sus unidades de elite, solo Basorah, segunda ciudad del país, presenta alguna resistencia frente a los ingleses. Se produce una desbandada generalizada de soldados sin jefes, sin equipos ni órdenes. Se recite, como doce años antes, la desproporción en las bajas, las destrucciones masivas. En ningún momento hubo uso de armas de destrucción masiva por parte de los iraquíes que ni siquiera volaban los puentes o minaban las carreteras para frenar al invasor. El primero de mayo puede el presidente Bush anunciar el fin de la guerra. Militarmente es un gran éxito de las estrategias norteamericanas.

Frente a la reacción internacional, en muchos países incluyendo a Gran Bretaña y a España de rechazo a la intervención militar, la brevedad del conflicto fue muy útil para el presidente Bush.

b) Si los militares prepararon bien la guerra no se puede decir otro tanto de la posguerra: qué hacer con Irak, con un Saddam Hussein desaparecido a la hora de escribir estas líneas. Descartada por los Estados Unidos la opción de entregarle la reconstrucción y la administración a la ONU, queda la posibilidad de entregarla a iraquíes no comprometidos con el régimen caído, aun cuando sus credenciales democráticas sean dudosas; pero son grupos enemigos entre sí: emigrados desde hace tiempo en los Estados Unidos o Gran Bretaña, kurdos, musulmanes chiitas, pero

con cierta proximidad al régimen iraní, funcionarios de segunda o tercera fila de partido Baas, etc... Por fin puede echarse mano de una autoridad norteamericana que administre por cierto tiempo el país con ayuda "técnica", local y los recursos del petróleo; esta opción, la más probable, tiene también sus dificultades; son pocos los norteamericanos conocedores del medio (pero más los ingleses), hay una resistencia difusa (en dos meses murieron sesenta soldados norteamericanos) y se teme la acusación de colonialismo que podría tener un impacto interno. El primer intento, con el general de la reserva Jay Garner, terminó con su fracaso y su destitución. Fue sustituido por un diplomático (encargado de los asuntos de terrorismo en el Departamento de Estado), Paul Bremer, pero a órdenes del Pentágono. Este episodio, más los problemas cotidianos para los oficiales en contacto con la población, muestra las dificultades previsibles. Después de la guerra queda pendiente el problema de su principal motivación: la destrucción de las armas de destrucción masiva que amenazaban al mundo. Mientras todavía hay quienes afirman que van a aparecer, el secretario de defensa adjunto, Paul Wolfowitz declara que el gobierno las puso por delante "porque era la única razón sobre la que todo el mundo podía ponerse de acuerdo"¹¹

c) ¿Cuáles son las consecuencias, a la fecha, de esta cadena de sucesos rápidos que empiezan el 11 de septiembre del 2001, cuando los norteamericanos descubren la vulnerabilidad de su territorio?

En primer lugar cae, sin pena ni gloria, el régimen de Saddam Hussein como un globo pinchado. Su actitud, su incapacidad en la guerra no lo convierten en un mito como puede ser el caso de Bin Laden en el Medio Oriente. Sin embargo, su falta de aparición es un problema para los vencedores y los eventuales sucesores. El pueblo iraquí, del cual los expertos occidentales han exagerado las divisiones étnicas o tribales, religiosas y subestimado el patriotismo, es la principal víctima de estas luchas. Merece más que un administrador neocolonial o un gobierno de títeres impuesto desde afuera. Es sensible al destino de su recurso nacional, el petróleo, y no aceptará fácilmente que se disponga de él para intereses lejanos.

¹¹ Paul Wolfowitz, entrevista a *Vanity Fair* citada en *Le Monde*, París, 31 de mayo de 2003.

La autoridad palestina, la Organización de Liberación de Palestina y Yasser Arafat, sustituido como consecuencia de varias maniobras por los más dóciles Mahmut Aboas y Mohamed Dahlan, su policía en jefe, son otras víctimas. En estrecha conexión, después de haber Israel levantado el movimiento religioso Hamas para disminuir a la OLP laica, los Estados Unidos intentaron proporcionarle el golpe de gracia obligándolos a aceptar una paz sin soberanía real, sin siquiera unidad territorial, una paz de Bantustan. No lo hubieran podido hacer de esta manera sin el contexto de la guerra de Iraq y sus efectos en los gobiernos árabes atemorizados.

En efecto, estos tiemblan, sean objeto de las solicitudes como Kuwait o Qatar o de las amenazas veladas de Estados Unidos: Siria y, sobre todo, Arabia Saudita que va a perder protagonismo al querer hacer Washington de Irak su nuevo pivote regional, incluso en temas del petróleo. Dos países musulmanes, aun cuando no árabes, tienen también sus problemas: Irán y Turquía.

En primer lugar Irán: ahora rodeado por tierra y por mar por la presencia militar norteamericana, por el oeste, el sur y el este. Se suceden las acusaciones. Irán intenta dotarse del arma nuclear (cuando los tronterizos Rusia y Pakistán lo poseen y podría sentirse amenazada por un eventual arma nuclear iraquí, sin omitir a Israel, no muy lejos). Por apoyar a movimientos terroristas en Palestina y el Líbano y, probablemente, ahora, en Iraq, a movimientos religiosos chitas. Por tener una dictadura teocrática que oprime a la población. Estados Unidos usa simultáneamente de la amenaza de represalias sobre blancos pertenecientes al complejo industrial nuclear o del apoyo a los elementos de oposición a los ayatollas con más esperanza en su seriedad, que en la poco convincente oposición a Saddam Hussein. Todavía son varias las opciones, pero la presión crece.

Otro país en dificultad es Turquía. A diferencia de los otros es un viejo aliado de los Estados Unidos en la OTAN, pero la presencia de un gobierno sospechoso de ser islamista disimulado, aun cuando vigilado por los militares turcos no muy preocupados a la hora de derribar un gobierno, la negativa del parlamento de

Ankara de cejar paso a las tropas norteamericanas que debían atacar a Iraq por el norte, son elementos que han creado dudas en Washington. Los turcos saben que si quieren ingresar algún día a la Unión Europea (esta última tomaría su decisión en diciembre del 2004) deben imponer a los militares las reglas del juego democrático, tener un mayor cuidado con los derechos humanos y respetar a las minorías étnicas, en especial los kurdos de Turquía. El país apenas empieza a recuperarse de una grave crisis económica con apoyo ilimitado del FMI aguijoneado por los Estados Unidos. No tiene Turquía buenas relaciones con sus vecinos al privilegiar una alianza militar con Israel y no ha podido ejercer el papel asignado de pivote, en particular en relación con los países turcofonos de la ex Unión Soviética: Azerbaiyán y Turkmenistán. Es hoy, igual que ayer, una pieza importante en el dispositivo regional de los Estados Unidos incluida la estrategia petrolera en la que es lugar de tránsito de oleoductos y de embarque.

d) Pueden existir otros damnificados de la guerra. Las Naciones Unidas son el primero. Desde hace tiempo existe entre los neoconservadores norteamericanos una prevención contra el organismo internacional. Ellos hoy forman parte del equipo presidencial. Se trata, en primer lugar, del Consejo de Seguridad cuya composición y cuyas reglas fossilizaban las relaciones de fuerza, en especial con el necesario consenso de los cinco grandes de 1945 (lo que, tomándolo por su aspecto negativo, se llama el veto). La propia maquinaria de la ONU es considerado con intereses no coincidentes con los de los Estados Unidos, permeada como está por los países del Tercer Mundo. La insistencia de Colin Powell, aceptada por Bush, de pasar por el Consejo de Seguridad y el fracaso de la entonces llamada segunda resolución presentada y luego retirada por Washington, Londres y Madrid, en razón de la concertada oposición de París, Moscú, Beijing y Berlín aumentaron las críticas al organismo internacional. La administración Bush le decía no a los inspectores, no a un papel importante a la ONU en la Irak posconflicto, en general, una prevención por su difícil manejo y las maniobras diplomáticas que permite. La propia Carta de las Naciones Unidas se vuelve una traba para las acciones preventivas y Estados Unidos, hoy prefiere, en cada caso, las coaliciones *ad hoc* donde no peligra su hegemonía.

Por esta misma razón, la OTAN, tal como se conoció, es otro organismo en discusión. Se usó en algo en Afganistán a pesar de quedar ese país por fuera de la zona de aplicación del Tratado como también lo es Iraq, pero el consenso contra Bin Laden y los talibanes era grande; se volvió lenta y de difícil manejo en el caso de Iraq cuando Francia empezó a discutir un apoyo a Turquía a cambio del paso de las tropas norteamericanas hacia el norte de Iraq. En las coaliciones de hoy hay que usar países que no son de la OTAN, marginar otros que sí lo son, abandonar su estructura prevista en función de una guerra total contra el poderoso ejército soviético (¿sobredimensionado también?) y no para actuaciones a gran distancia de fuerzas móviles. Tendrá que evolucionar la OTAN y, si no lo hace será, en cierto modo, marginada también; queda vigente su importancia para disuadir a los europeos de construir una fuerza de defensa propia, por fuera de ella y de la presencia dominante de los Estados Unidos.

El premio otorgado a Polonia, símbolo de una nueva Europa más inclinada hacia los Estados Unidos, al confiarle la responsabilidad sobre parte de Iraq, sería como un desafío a los que dominaron la Unión Europea tradicional: Alemania, Francia, Bélgica, etc... calificados despectivamente por el secretario de defensa, Donald Rumsfeld de "vieja Europa".

El propio Grupo de los Ocho que, anteriormente considerábamos con el Consejo de Seguridad, como el corazón del sistema internacional, pareció perder importancia en la cumbre de Evian de junio del 2003, al hacer en ella una corta aparición el presidente Bush antes de salir para el Medio Oriente. No se sabe si se debe al hecho de tener lugar la reunión en Francia o, más fundamentalmente, al dejar de prestarle Estados Unidos tanta importancia a un acto muy social, protocolario, lejos del pragmatismo actual de la Casa Blanca.

En los Estados Unidos, la guerra también hizo víctimas. Si bien no existió el tradicional consenso inicial con el cual, cuando los **boys** salen a la guerra, las críticas desaparecen, la brevedad de las operaciones impidió que se desarrollara un movimiento de protesta. El partido demócrata se dividió entre partidarios y opositores

a la intervención. El presidente, tan discutido en su elección, logró consolidar su legitimidad en el encadenamiento 11 de septiembre, Afganistán, Iraq que lo puede llevar con cierta tranquilidad hacia la elección presidencial del 2004 si el tema de las armas de destrucción masiva no se transforma en un cuestionamiento moral y, sobre todo, si no se deteriora la situación económica y social.

III. ¿Cómo quedan las potencias?

La ocupación de Iraq, sus episodios diplomáticos, militares, postbélicos, probablemente las implicaciones económicas de ella han arrojado nuevas luces sobre las potencias y sus relaciones.

a) En primer lugar los Estados Unidos. Sin hablar de hiperpotencia aceptamos que la expresión **primus inter pares** es probablemente insuficiente hoy. Es superpotencia con varias grandes potencias. Lo es, en primer lugar, porque quiere serlo, porque cree serlo, lo afirma con un gran aparato propagandístico destinado a convencernos (el pueblo norteamericano no necesita ser convencido, lo cree) y actúa en todas las esferas de poder, lo que no es el caso de los demás actores de primer plano. Para Estados Unidos es imperativo estar en todo, aun cuando no encuentre siempre las mismas ventajas.

En los años finales del siglo XX y el primero del siglo presente el discurso sobre la preeminencia norteamericana giraba en torno a la nueva economía, en el adelanto que presentaban, por ejemplo, frente a los dos siguientes: Japón y Alemania. El discurso era netamente económico. Desde finales del 2001, el tono ha cambiado radicalmente y casi no se menciona la coyuntura en un momento en que se frenó el crecimiento, tarda la reactivación. La nueva superioridad se expresa en términos esencialmente militares: la hegemonía es militar o no es y somos, por mucho tiempo, únicos, sin rivales claros. Los enemigos son de nuevo tipo, reunidos bajo la cómoda,

y difícil de definir, etiqueta de terroristas, por cierto, pífidos, cuanto más peligrosos tanto que son de poca visibilidad, conspirativos y no respetan las reglas de la buena educación diplomática.

En términos militares clásicos la ex-Yugoslavia, Afganistán e Iraq sirvieron para convencernos. Creció la US Army, la US Air Force mientras se rezagaban los aliados europeos de la OTAN y se descomponía el ejército rojo. Hoy por hoy, China no es un rival militar (pero ¿en veinte años?). Ocupar países no resuelve todo: hay que mantenerse y crear condiciones nuevas; es una tarea más aleatoria, difícil, sin llegar forzosamente al **nation building** del que Bush no quería saber nada y criticaba en la política exterior de Clinton. En otras circunstancias, Vietnam dejó algunas lecciones que no deben ser olvidadas. La tecnología, la inteligencia electrónica, no resuelven todo. La ya antigua presencia militar de la potencia en Colombia (acuértese del plan LASO a comienzos de los sesenta), limitada pero mayor de lo que se piensa, consiguió ciertos resultados: interceptación de comunicaciones, contra inteligencias y técnicas antisubversivas, uso de los medios, uso de la fuerza aérea... pero, a veces, con efectos perversos y despreciando la experiencia acumulada por los actores de terreno en todo caso sin aniquilar la rebelión u obligarla a negociar. Lo mismo se podría decir de Filipinas. ¿Será un efecto de la inadaptación de esta fuerza al desafío que enfrenta o porque se analiza de manera errónea, por analogías, la naturaleza de los problemas por resolver? Nadie desafía a los Estados Unidos en términos de fuerza pura ni siquiera los terroristas que solo golpean cuando y donde no se les espera. El problema no es solamente el nuevo submarino, el nuevo tanque, el nuevo cohete, no es tan solo la nueva estrategia sino la gente, su visión del mundo, de su lugar en el mundo; como rezaba una serie de películas norteamericanas durante la Segunda Guerra Mundial: "Por qué combatimos". Ni Estados Unidos puede estar en todo a la vez. Hoy, hablar con ellos de algo que no es el Medio Oriente es perder el tiempo. Por eso a Corea o a Iraq le había que darle tiempo cuando la hora es de Iraq. La potencia tiene que fijar prioridades, no puede confundir peligros o calendarios. James Woolsey, ex director de la CIA en tiempos de Clinton, nos cree en la Cuarta Guerra Mundial (la Tercera había sido la Guerra Fría); según él, esta

durará varios decenios" y es una "guerra de la libertad contra la tiranía", "más que una guerra contra el terrorismo, la meta es "extender la democracia a las partes del mundo árabe y musulmán que amenazan la civilización liberal". En este lenguaje, próximo al de Huntington, es todo el Medio Oriente, no solo Iraq, el que debe temblar.

Esta prioridad a la actuación militar con explícita referencia a "la reacción anticipada" le ha causado algunos daños a los Estados Unidos. Se debilitó la OTAN, se alejaron aliados tradicionales como Alemania o, en su ámbito, Corea del Sur; la imagen de los Estados Unidos se deterioró en la opinión pública internacional. La preferencia por lo militar es una solución más fácil, pero también tiene costos y no es posible en todas las situaciones.

El menor énfasis en los temas económicos se debe al estallido de la burbuja de la tecnología de la información a comienzos del 2000. Desde entonces algunos países, Japón en donde la crisis venía de antes, Alemania en particular, conocieron la depresión en su definición técnica: dos trimestres consecutivos de baja del PIB; los demás conocieron casi todos crecimientos mediocres.

Datos económicos seleccionados de los Estados Unidos¹²

PIB 2002-2001	PREVISIÓN 2003	PRODUCCIÓN INDUSTRIAL mayo 2003 - mayo 2002	TASA DE DESEMPLEO mayo 2003	BALANZA COMERCIAL abril 2003/ abril 2002	BALANZA DE CUENTAS abril 2003 - abril 2002
2,1%	2,2%	-0,8%	6,1%	-519,7 mil millones de dólares	-503,7 mil millones de dólares

¹² James Woolsey: "L'Amérique gagnera la quatrième guerre mondiale" en *Le Monde*, París, 9 de abril del 2003; reformado de *Global Viewpoint*.

¹³ *The Economist*, Londres, vol. 367, núm. 8328, 21 de junio del 2003, Economic and financial indicators.

Los "optimistas" en cuanto a Estados Unidos señalan que evitó la recesión y que sus indicadores son mejores que los del resto del mundo. Ellos toman en cuenta la brevedad de la guerra de Iraq, la esperada baja de los precios del petróleo, los beneficios esperados por las empresas norteamericanas de la reconstrucción de Iraq, un plan Marshall para nuestro tiempo. Por otro lado, el retorno del crecimiento es lento, la creación de empleos es poca, el déficit de la balanza comercial se volvió abismal.

Los años Clinton habían mostrado que, con un crecimiento sostenido y una limitación del gasto se podía eliminar el déficit fiscal. Bush no sólo reduce los ingresos al aliviar los impuestos en particular de los más ricos, lo que debe favorecer la reactivación sino que aumentó los gastos, en particular militares, en grandes proporciones; volvió el déficit fiscal que se piensa será del 4,6% del PIB para el año 2003. Para limitar en algo el déficit comercial su administración ha favorecido una importante baja del dólar (unos 30% en relación con el euro) para favorecer a sus exportadores.

Si profundizar en estos análisis, la primera economía del mundo lo sigue siendo, pero ha mostrado debilidades graves. El hecho que los demás grandes países también padezcan problemas podría inducir a una discusión que hoy suena a escandalosa: son las políticas de los estados las que explican sus resultados mediocres o es el sistema capitalista, común a todos, y el modelo de política económica aplicado los que podrían ser discutidos en particular por los grandes trastornos que causan a los sectores más vulnerables de la población. A contravía de las afirmaciones, el rearme, la reconstrucción de Iraq: ¿no es keynesianismo vergonzoso?

El conflicto de Iraq obliga a una última consideración. En casi ningún documento, ningún discurso o declaración, con muy pocas excepciones, se menciona el tema del petróleo. Hacerlo presente es como algo vulgar. "y ¿del petróleo que?" Un país que pretende a la hegemonía no puede depender del 60% de su consumo, de los cuatros del mercado petrolero mundial y de vendedores considerados como terroristas o bandidos en su gran mayoría. Bien podría ser, al lado o más allá del Islam

y del islamismo, el problema del abastecimiento petrolero, su seguridad, sus precios, uno de los motivos de la intervención en el segundo país del mundo en términos de reservas, país además colindante con grandes productores como Arabia, Irán, Kuwait y no muy alejado del mar Caspio. Asegurar el abastecimiento propio es también someter a los demás compradores: Europa, China, Japón a las nuevas condiciones de un mercado reorganizado tal vez en beneficio de las empresas mundiales del ramo, así como alejar el espectro de la OPEP. ¿Quién puede asegurar que estos pensamientos "economicistas" no estaban también en la mente de varios países opositores a la política intervencionista de los Estados Unidos?

El modelo cultural ha sufrido modificaciones durante este primer mandato Bush. Existe una fuerte voluntad de presentarse como un imperio liberal, benévolo, dispuesto a extender la democracia a todos los pueblos como garantía de su propia seguridad nacional. Es como si las palabras, los conceptos no tuvieran el mismo significado de una región del mundo a otra. Buena parte de la ira contra Francia viene de la actitud del presidente Chirac quien, en los episodios diplomáticos, contribuyó a desdibujar esta imagen al presentar a Washington como opuesto a la seguridad colectiva, a las Naciones Unidas. A pesar del cuidado muy trabajado en el manejo de su imagen antes y durante la guerra, de una actitud obsecuente de muchos periodistas tributarios de la buena voluntad del ejército norteamericano para descolazarse y conseguir información, la brutalidad de ciertos operativos y, sobre todo, la falta de aparición de las armas de destrucción masiva, oficialmente la razón de ser de la guerra, incómodaron y sembraron dudas en la comunidad internacional. En este sentido la política norteamericana pudo aparecer como cínica, haciendo poco caso del derecho internacional, en primer lugar de la Carta de la ONU, y una velada amenaza para muchos. Los gobiernos aliados con Washington en particular Londres y Madrid, sufrieron también por andar a contracorriente de sus opiniones públicas. Esta batalla de imagen no la ganaron los Estados Unidos y este costo no debe ser subvalorado en el futuro balance.

Lo que sí demostró el presidente Bush, en todo momento, fue una gran determinación. Una vez tomada la decisión no se apartó de ella y dio sus propias

explicaciones, a veces paralelas o diferentes de las de sus colaboradores o de los exegetas de su política. En general, él se dirigía a su propia opinión antes que a la internacional. En estos momentos se puede pensar que toda su voluntad estaba dirigida a su reelección como para reivindicarse después de su difícil elección y de sus dificultades con el Senado antes del 2002. Muy a menudo hay que interpretarlo a la luz de las elecciones del 2004. El presidente es un conservador pragmático que, en su primer mandato se apoyó en colaboradores de su padre y en las dos corrientes ideológicas, pero bien distintas de los cristianos fundamentalistas y de los neoconservadores; éstos son, hoy por hoy, más anclados en temas de política internacional y más llevados a una visión ideológica del mundo. Bush no tiene obligaciones con ellos y podría, eventualmente, reequilibrar sus equipos para un eventual segundo mandato. Hoy los usa y los deja opinar, utiliza sus argumentos¹⁴. Escriben en semanarios como *Weekly Standard*, editorializan en el *Wall Street Journal* o en revistas como *Commentary* and *New Republic*; son profesores en universidades de la costa este, a menudo con un pasado demócrata o de izquierda radical, han investigado en el American Enterprise Institute o la fundación Heritage. Cuando se derrumba la Unión Soviética consideran que llegó el momento de remodelar el mundo a partir de su visión y postulan el papel de necesario gendarme de los Estados Unidos; Paul Wolfowitz, segundo de Donald Rumsfeld, asociado a Zalmay Khalilzad, hoy asesor de Bush para Afganistán y Asia Central escribía en diciembre de 1997¹⁵: "Si somos serios en lo que se trata de destruir las armas de destrucción masiva de Saddam Hussein y de impedirle que fabrique aún más, tendremos que confrontarnos con él tarde o temprano, y cuanto antes mejor".

En enero de 1998, varios de estos neoconservadores (entre ellos Wolfowitz, Rumsfeld, su jefe de hoy, James Woolsey, Richard Perle, Francis Fukuyama y también William Kristoll, Robert Kagan todos miembros del "Proyecto para un nuevo siglo americano") escribían a Clinton pidiéndole una intervención militar en Iraq para

¹⁴ Ver Alain Fréchet y Daniel Veret, "Le stratège et le philosophe" en *Le Monde*, París, 16 de abril de 2003. Consultar también "the shadow men" en *The Economist*, Londres, vol. 367 núm. 8321, 26 de abril de 2003.

¹⁵ Paul Wolfowitz y Zalmay Khalilzad, *Weekly Standard* citado en *Le Monde*, París, 11 de abril de 2003.

expulsar a Saddam Hussein y su régimen del poder. Por lo menos se les debe reconocer su constancia y su visión del Medio Oriente como lugar frágil del mundo en relación, según ellos, con la seguridad de Israel.

Se criticó, en su tiempo, el libro del historiador inglés Paul Kennedy, *Nacimiento y declinar de las grandes potencias*, publicado en 1988, en el que, sin prever la desaparición de la URSS, pronosticaba la decadencia de los Estados Unidos, sobre todo a partir de una argumentación de historia económica resumiéndolo en el sobredimensionamiento de su política exterior. Señalemos, de paso, que ésta fue una de las causas más importantes en la desaparición de la URSS. Frente a la situación de hoy, Kennedy¹⁶ cree en el declinar de los Estados Unidos, pero a largo plazo y da argumentos económicos: un país con 5% de la población mundial, 30% de la economía mundial y 50% de gasto militar mundial no puede ser dominante para siempre.

Llegando a estos argumentos parece útil recalcar que los problemas de una potencia no sólo, e vienen del mundo que la rodea, aun cuando pueden afectarla negativamente. Como en el caso del imperio romano, del napoleónico o del soviético, la potencia lleva dentro los gérmenes de su propia destrucción, en su propia sociedad. No es este el momento para desarrollar esta hipótesis. En el orden demográfico la heterogeneidad aumenta con 38 millones de latinos como minoría en gran expansión y casi otros tantos afroamericanos. El reparto desigual de la población en el territorio nacional crece con desigualdades sociales. Se han señalado algunas vulnerabilidades de la economía, el propio costo del gasto militar y las obligaciones crecientes de policía del mundo. Un aspecto fascinante para el estudioso es el doble espejo en él que se refleja su modelo: la atracción por diversos aspectos a la vez que el rechazo por unas reglas que chocan con las otras culturas; atraen su gente, muchos aspectos de su cultura, pero asusta la voluntad de uniformizar el mundo bajo pautas consideradas como las únicas viables, el puritanismo, el culto al becerro de oro, etc...

b) El opositor mayor que tuvieron los Estados Unidos, o el que fue sentido como tal, fue lo que llamaron la vieja Europa, fundamentalmente Francia y Alemania. Si desconfiaban de Francia, siempre atropada en la grandeza, para ellos arrogante del

¹⁶ Paul Kennedy, "Un campamento sobre la posguerra que se está perfilando" en *Le Monde*, París, 11 de abril de 2003.

gaullismo, fue novedoso encontrar a Alemania en un pacifismo intransigente. Fue sorpresivo ver que no dudaron en aliarse con Rusia y China para inclinar con éxito al Consejo de Seguridad en contra de Washington.

Europa es un misterio en vísperas de transformarse en una Unión de 25 países (pasado mañana pueden ser 33 en particular con los Balcanes y Turquía), bien lejos de los propósitos iniciales de la Europa de los seis a finales de los años cincuenta. Por un lado, es una potencia económica cuyo PIB y comercio son superiores al de los Estados Unidos, con moneda propia, buscando extender el campo de las competencias y mejorar sus instrumentos de gobierno. En otros aspectos son estancos, cada uno con su política, sus instrumentos, una visión muy nacional de sus intereses y las contradicciones pueden ser profundas así como su lectura del mundo de hoy. Europeos y no europeos deben vivir con esta contradicción destinada a durar y, por lo tanto, deben entenderla bien. A veces, sobre todo en materia económica, en las relaciones comerciales, es lícito considerar que el actor es la Unión mientras en otros aspectos, como los puramente políticos, en la diplomacia todavía actúan los diferentes países de forma autónoma lo que no impide que presenten sus propias actuaciones como si fueran los de Europa o no excluyan reagrupaciones circunstanciales o temáticas. No siempre es fácil desenredar esta macedija; sin embargo, es esencial hacerlo bien.

La actuación del núcleo más antiguo de la Unión, con excepción de Italia, en torno a la crisis de Iraq, suscitó la ira de Estados Unidos. Ya no era una diferencia sino una confrontación política dura, abierta, con búsqueda de socios externos como fueron, en América Latina, México y Chile en el Consejo de Seguridad o Brasil por fuera. El conflicto hirió de gravedad a la ONU, afectó también a la OTAN y al G7-G8. Aun cuando minimizados por los actores, las represalias existen en particular en el orden comercial y se vienen a sumar a otras diferencias anteriores en materia agrícola, monetaria, etc... Estados Unidos apostó al apoyo declarado de otros países de modo a aislar a sus adversarios. Como siempre Inglaterra, pero también España, Italia, Polonia y otros países de Europa del Este. Propuso, por ejemplo, redesplegar las tropas que tiene en Alemania desde finales de la Segunda Guerra Mundial hacia

el Mar Negro, Rumania y Bulgaria. Efecto de estos forcejeos Polonia, en el umbral de la Unión, optó por comprar aviones militares norteamericanos y descartar aviones franceses. El fin de las operaciones propiamente militares en Iraq, el primero de mayo, no marca el fin de este enfriamiento: siguen las polémicas sobre el futuro de Iraq, su reconstrucción económica y política, la política petrolera, es el destino de la ONU, quien sabe si la política por seguir en torno a Irán o a Siria, a los palestinos para los cuales la hoja de ruta propuesta por cuatro: Estados Unidos, la ONU, Rusia, la Unión Europea, pero administrado, en solitario, por el primero. Los europeos intentan consolidar su relación con Rusia.

Cada vez más perpleja sobre la adhesión - inevitable - de nuevos miembros, los europeos saben que su llegada puede desequilibrar la Unión; ellos miran más hacia Washington que hacia Bruselas. El estado de la economía de Europa del este, su pobreza, puede representar un costo muy difícil de asumir así como un freno para la integración. La rivalidad dólar - euro ya ha comenzado, aun cuando la nueva moneda no puede competir, hoy por hoy, con el billete verde.

Esto se produce en un momento en el que los europeos están elaborando un proyecto de Constitución que racionalice lo que se construyó ladrillo a ladrillo, permita hacer más transparentes ¿más popular? unas instituciones y dotarse de una presidencia y de una diplomacia más estables y más protagónicas. Es bien conocido que existen varias concepciones de la futura Europa: hacia una federación política o simple zona de libre cambio, con posiciones intermedias. Frente a las actitudes de Inglaterra y España no faltan quienes piensan que fue un error dejar entrar estos dos países que miran más hacia la otra orilla del Atlántico, política de Estado para Inglaterra, ¿política del actual gobierno para España? ¿Habrà llegado el momento de retomar en los anaqueles las propuestas de una Europa multidimensional para que las reticencias de algunos no lleguen a frenar los progresos de la integración?

El estancamiento de Europa, sobre todo manifiesto en Alemania y en los, económicamente satelizados, Países Bajos, no ayuda al activismo político. La crisis alemana, para muchos, es comparable a la ya larga crisis que padece el Japón

con una tendencia a la deflación que podría contaminar al resto de Europa. Las medidas regresivas adoptadas en los diferentes países, independientemente del color político de sus gobiernos, en torno a las pensiones, la seguridad social, el desempleo, etc..., ponen a mal la llamada economía social de mercado con resistencias de los asalariados, la pérdida de confianza en las instituciones y los políticos ("todos iguales"), con la proyección de una imagen negativa de la mundialización. La paradoja podría ser hoy un estancamiento en Europa y una reactivación en los Estados Unidos.

Como se puede ver, si llueven problemas en los Estados Unidos, no escampa en Europa. Tener problemas no es lo más grave, lo importante es saber encontrarles soluciones correctas y adaptadas.

c) Dos grandes con problemas: **Gran Bretaña** nunca despertó plenamente de la pérdida secular de su hegemonía mundial pasada. Intentó disimularla apoyándose en el imperio y la libra y, desde los acuerdos de Nassau, Mac Millan Eisenhower, consecuencias del fracaso de la expedición de Suez en 1955, apostó en ser el fiel escudero de los Estados Unidos. Mantiene esta posición: es un país que, antes de mirar hacia el continente al que pertenece, respira profundamente a brisa transoceánica. No adoptó el euro y, en junio de 2003 renovó su falta de aceptación "por el momento". Más vinculada lingüística al ciclo económico norteamericano que al europeo, lo que podría ayudar a su reactivación, sin embargo, la mayor parte de su comercio exterior lo realiza con Europa.

Datos económicos seleccionados de algunos países europeos y Japón¹⁷
(a primer trimestre 2003)

País	PIB en un año	Producción industrial en un año	Precios al consumidor	Deuda pública en % del PIB	Déficit presupuestal en % del PIB	Balanza comercial Miles de millones de dólares	Balanza de cuentas Miles de millones de dólares
Gran Bretaña	2,2%	-1,8%	1,1%	38,6%	-1,9%	-56,8	-13,1
Europa de los doce	0,8%	0,8%	2%	69,1%	-2,5%	87,2	48
Alemania sola	0,2%	-0,3%	1,2%	60,8%	-3,7%	124,7	48
Japón	2,6%	3,4%	-1,1%	144,9%	-7,7%	95,4	111,7

A pesar de su ausencia de la zona euro, la economía de servicios financieros de Gran Bretaña evitó la marginación y permitió a la City de Londres ocupar un lugar fundamental en las transacciones internacionales, aun en cuanto al euro se refiere. El comportamiento relativamente elevado de los precios del petróleo permitió a Gran Bretaña, lo mismo que desde hace veinte años, compensar los efectos económicos negativos de la desindustrialización. No pasó lo mismo con los efectos sociales. Con un pie en Europa y el otro por fuera, Londres pudo maximizar los beneficios y limitar los inconvenientes ya que, desde los años Thatcher ("devuélvanme mis peniques"), no es un contribuyente neto a los gastos de la Unión.

La participación de Inglaterra en la expedición en Iraq si bien le permite esperar beneficios económicos, ha tenido un costo elevado en términos políticos: adentro y afuera; el primer ministro Blair justifica su posición como la que mejor le permite influir sobre los Estados Unidos, pero lo alejó de sus socios europeos. También tuvo un costo frente a una población en su mayoría hostil a la guerra. La brevedad de

¹⁷ The Economist, Londres, vol. 367, núm. 8329, 21 de junio de 2003. Economic and financial indicators.

la misma, la ausencia de una fuerza política capaz de recuperar esta oposición impidieron que esta pasara a mayores. Sin embargo, el mito de Blair, el mago, ha sido duramente golpeado, bastaba con ver su aspecto físico durante el conflicto para entenderlo. ¿Cuántas crisis más aguantará Inglaterra en esta posición ambigua? Esto depende del interés, hasta hoy evidente, que tiene Washington de contar con este aliado.

Hace un siglo que **Japón**, visionando su posición insular frente a los países de su entorno, soñó con ser la Gran Bretaña del Pacífico. Hoy se puede decir que perdió esta apuesta en particular por su "equivocación" o mala valoración de sus fuerzas en la Segunda Guerra Mundial. Ya que no pudo dominar contra los Estados Unidos, Japón sueña con hacerlo con los Estados Unidos. Esta visión estratégica, con el traumatismo de la derrota, tiende a que los japoneses jueguen al aliado fiel. La diferencia con Inglaterra es que existen, en las esferas dirigentes, fuerzas que no comparten esta aceptación de la subordinación. Un obstáculo adicional para Japón es su mala inserción en su continente que no lo ve con buenos ojos. Tampoco dispone de una estructura de integración donde jugar. La APEC ha perdido mucho de su atractivo después de la crisis asiática del 97. Tiene también otros inconvenientes: un sistema político fosilizado con un partido dominante que reduce a simple formalidad las reglas de la democracia.

La economía japonesa ha perdido el dinamismo que la caracterizó. Un Japón que apenas crece, que no es líder en las nuevas tecnologías, que ha perdido el control de varias de sus industrias de punta, con vulnerabilidad energética total, cuya moneda se ve ahora con un papel limitado, un sistema bancario técnicamente quebrado, con una población que envejece rápidamente y pierde sus tradicionales referencias de comportamiento, este Japón sólo puede contar con su positiva balanza comercial, la buena implantación de sus deslocalizaciones industriales en Estados Unidos, México, Inglaterra y Francia para sostenerse. Inicialmente, la crisis, a comienzos de los noventa, se atribuyó a la burbuja inmobiliaria; después se instó más sobre la necesaria, pero siempre aplazada, reforma del sistema bancario y en la reestructuración empresarial. Hoy se nos presenta como principal problema la

deflación y la dificultad de superarla. En Japón, los precios bajan desde 1995 y el PIB nominal ha bajado 6% desde el 1997. El gobierno parece desorientado frente a semejante hecho; la baja de los ingresos fiscales ha causado el endeudamiento gigantesco del país. Cómo bajarlos impuestos cuando se usa el sector público para intentar reanimar la economía, sin mayor éxito. La tasa real de interés es negativa desde hace varios años. La reconstrucción del sistema financiero es difícil y los gobiernos sucesivos la han postergado. La baja del dólar alivia la factura petrolera, pero hace menos competitivas las exportaciones.

Este parálisis económica contrasta con el dinamismo del vecino chino y la comparación acompeja a los japoneses y los vuelve más tímidos en el área internacional, donde apenas se los ve. La política del fiel escudero puede resultar más costosa para Japón que para Inglaterra. Japón es, mundialmente, menos útil para los Estados Unidos de lo que es Inglaterra; no tiene los vínculos históricos, culturales que existen entre los dos países anglosajones.

d) Dos grandes en observación. En los últimos meses la visión que se tiene en los Estados Unidos de los dos pilares del comunismo de ayer ha evolucionado.

Durante los noventa se tenía un posible retorno de Rusia hacia el comunismo y la prioridad era destruir las bases del sistema anterior y apoyar a los gérmenes de lo que se consideraba un futuro capitalismo ruso cualquiera fueran sus motivaciones o sus métodos. Con la consolidación casi milagrosa del desconocido Vladimir Putin, apareció un interlocutor lo que no era el caso antes. Putin no es fácil, parece actuar movido por los resortes del nacionalismo y, en la crisis de Iraq, tomó posiciones contrarias a las de Washington. Como contrapartida, ha alejado, captando parte de sus fuerzas, al peligro representado por los comunistas y ha estabilizado la sociedad a través de la recuperación económica. El PIB de Rusia creció 5% en 2001 y otro tanto en 2002, después de haber bajado en un promedio de 5% por año en la década de los noventa. Se debe en parte a la recuperación de los precios del petróleo y del gas, así como a las mayores exportaciones de estas materias primas. Nótese que, a tasa de cambio corriente, el PIB per cápita de Rusia es inferior al de

Colombia (1725 dólares a finales del 2000 para Rusia y 1922 para Colombia); a paridad de poder de compra es superior en Rusia (8.377 dólares para Rusia y 6.248 para Colombia). Ahí también se puede ver la fragilidad del instrumento de medición. Frente a estos resultados pesa poco la guerra que tiene que librar contra la rebelión chechena que Putin, con la aprobación de los occidentales, asimiló a la lucha contra el terrorismo internacional. Ha recuperado parte de la gobernabilidad, si bien no se ha podido emancipar totalmente de los capitalistas oligarcas que dominan la economía rusa en tiempos de Yeltsin.

En buena parte, la política internacional de Rusia se limita a una política de vecindad con las repúblicas bálticas que se fueron, las otras ex-repúblicas soviéticas con las que intenta mantener relaciones especiales. Logró asumir un gran papel en el norte de Afganistán al apoyar a los uzbekos y tadzhiks opuestos a los talibanes. Sin embargo, ha tenido que aceptar la presencia militar norteamericana en diversos puntos de la ex Asia central soviética. Su poder nuclear y espacial le permite mantener relaciones seguidas, en parte reliquia del pasado, con los Estados Unidos.

La crisis de Irak ha llevado a Rusia, por razones estratégicas, petroleras y el propósito de usar su poder en el Consejo de Seguridad, a tener una aproximación con la Unión Europea, su futuro vecino y gran socio comercial. A pesar de su participación como invitado en ciertos organismos de la OTAN desde el 2002, mantiene su desconfianza hacia este organismo en razón de su historia. Realmente mundial y sutil es su política petrolera donde asume un papel propio y no solamente el que le quisiera otorgar Estados Unidos¹⁸.

Una de las políticas más interesantes y donde mayor autonomía tiene es la relación con China. Dos países que compartieron la misma visión del mundo, que tuvieron graves choques, poseen una larga frontera común y, hasta cierto punto, son complementarios. necesitan relaciones inscritas en el largo plazo. Las perspectivas de comercio, y no solo las armas, de cooperación, tecnológica y personal, de desarrollo integrado, la necesidad que tiene China de asegurar su abastecimiento

¹⁸ Yuri Gorbanev: "Fuentes internacionales de la diplomacia rusa", en *Oasis 2002*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia 2002, pág. 157 y siguientes.

en petróleo; de modernizar su industria nuclear apuntan en la misma dirección. Los Estados Unidos, tal vez Japón, observan minuciosamente una relación entre la superpotencia que cayó y la posible emergente. La ideología no juega ya un gran papel entre ellos sino la convicción compartida que no les conviene la unipolaridad.

Datos estadísticos seleccionados de Rusia y China¹⁹ (a mayo 2003)

País	PIB en un año	Producción industrial	Precios al consumidor	Balanza comercial Miles de millones de dólares	PIB corriente per cápita en dólares (2000)	PIB (PPC) per cápita en dólares (2000)	Reservas int/nas Miles de millones de dólares
Rusia	8,5%	8,5%	13,6%	52,1	1.725	8.377	61,1
China(a)	9,9%	13,7%	1%	22,2	855	3.976	320,9

(a) sin Hong Kong.

En estos tiempos de mundialización en los que se considera como obsoleta la noción de interés nacional, otro país que pone encima de todo su soberanía es la República Popular China. No disminuirá mientras subsista el problema de Taiwán, aun cuando China no lo considere de corto plazo y mientras existan reclamos sobre Tíbet²⁰. El interés de China está en un mundo multipolar y, por lo tanto, no le conviene ni el unilateralismo ni la nueva doctrina preventiva de Washington. Frente a ella intentó una cooperación regional con Rusia y varias repúblicas del Asia central, otro futuro escenario de disputas. El Medio Oriente le interesa, como cualquier potencia por los recursos petroleros, pero intenta dibujar una política energética autónoma y se interesa por el petróleo de Rusia y el de Kazajistán. La penetración norteamericana

¹⁹ *The Economist*, Londres, vol. 367, núm. 8329, 21 de junio de 2003, Emerging market indicators.

²⁰ Guillermo Puyana: "Relaciones China- Estados Unidos 2001-2002: visión china de la situación mundial actual", en *Oasis 2002*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia 2002, pág. 135 y siguientes.

en este último país la preocupa. Existe para China una preocupación muy específica que es la de la situación en la península coreana con la política nuclear de Corea del Norte y las reiteradas advertencias de los Estados Unidos; prefiere anticiparse a los posibles acontecimientos y presiona discretamente a Pyang Yang ofreciéndole alternativas. Es un juego sutil donde todos los países de la región se observan unos a otros y, en el fondo, pocos tienen ganas de ver alterarse el actual equilibrio. Sin ser una gran potencia militar China, tercera potencia mundial, cuida, a largo plazo, la modernización de su ejército tanto en equipos como en estrategias.

Hasta la fecha de hoy el relevo del mando en el partido comunista y el gobierno chinos con la llegada de una nueva generación de dirigentes que simboliza el primero de ellos, Hu Zhi Tao, sesenta años, todavía no ha señalado una orientación distinta. La epidemia de neumonía atípica, cuando golpeó a China y tras un momento de vacilación, dejó ver una voluntad de mayor transparencia. La epidemia golpeó de forma negativa a la economía, pero fue de corta duración.

El crecimiento económico chino sigue siendo el más importante del mundo, aun cuando sus exportaciones se han visto frenadas por la coyuntura internacional. El nuevo equipo de gobierno se ve confrontado a herencias de los gobiernos anteriores: proseguir la reestructuración del poco productivo sector público, crear un sistema financiero moderno y enfrentar el masivo desempleo urbano y de ex campesinos venidos a la ciudad sin calificación. Debo también equilibrar la producción para la exportación y la producción para el mercado interno en rápido crecimiento; los potenciales consumidores no aceptarían verse marginados de la visible modernización; ya las disparidades en el nivel de vida generan fuertes tensiones sociales. Tal vez sea más entusiasmante resolver las tareas del desarrollo que las del estancamiento o de la decadencia. Esto no quiere decir que sea más fácil. A nivel teórico quedaría una pregunta por resolver: ¿Qué queda del comunismo en la transformación de China? Con su pragmatismo los norteamericanos prefieren preguntarse si hay una amenaza china en un futuro previsible y, en caso de respuesta positiva, que es la de muchos de ellos, como prevenir esta amenaza.

e) Poder y cohesión social.

La mundialización ha tenido dos efectos que podríamos llamar perversos, que inicialmente fueron considerados menores: hizo crecer la distancia que separa los países desarrollados y el resto del orbe e hizo crecer, dentro de cada país, la que existe entre los favorecidos y el resto de la población. En todos los casos el factor trabajo, la mayor parte de la gente, ha sido relegado hasta el punto de entrar en una crisis por la dificultad, a veces la imposibilidad de conseguir trabajo. El beneficiado ha sido el factor capital sobre todo el capital financiero por no decir, a menudo, especulativo. ¿Se puede remediar esta situación por un ajuste, la lucha contra la pobreza, que no llega a la raíz del mal, o se trata de algo inherente, propio de la misma mundialización capitalista? El debate, y los sufrimientos que están por detrás, están ocultos por un cientifismo tan confuso como de obligatorio cumplimiento: "la economía exige. La impostergable reforma estructural... Es el precio que hay que pagar hoy por los progresos de mañana". Las cifras son de poca utilidad porque las estadísticas sociales que resultarían significativas o bien dejaron de recogerse o bien no son divulgadas con celeridad. La presión social es fuerte y obliga a poner en anexo lo que, tal vez, debería estar en primera parte.

¿El terrorismo es una fatalidad impuesta por el fanatismo de una religión (las demás ¿no lo conocen?) o es como el sustituto al fracaso de soluciones nacional-revolucionarias a la Naser en medio de la Guerra Fría y en los países petroleros? La religión o su interpretación integrista muy a menudo fomentadas por Occidente, en función de sus objetivos de ayer, aparece hoy como un sustituto, un valor-refugio.

La polarización social genera una pobreza que puede ser de marginados, desempleados o trabajadores precarios, categorías numerosas aun cuando distintas que, todas, acumulan frustraciones frente a un consumismo pregonado por los medios de comunicación o el simple efecto de demostración y que no les es accesible: una vivienda decente, muebles del nuevo confort doméstico, ayer superfluos, hoy necesarios, viajes a los paraísos turísticos cada vez más distantes, carros colmados de mecanismos electrónicos, industrias del lujo y del modelaje

etc... Las heterogéneas capas medias, blanco favorito de la publicidad, en buena parte no pueden seguir el ritmo y el costo de las "nuevas" necesidades para gente con avidez de figurar. De allí tensiones latentes muy poco canalizadas por las asociaciones tradicionales, los sindicatos, los partidos políticos y que pueden traducirse en explosiones violentas como en la Argentina de fines del 2001 o en la búsqueda de nuevos Mesías que no pueden sino defraudar. Poco a poco, de frente o a cuenta gotas, con argumentos de pseudoevidencias, siglo y medio de la dura conquista que fue la legislación social, es desmantelado en nombre de las nuevas necesidades de la economía liberal. La deslocalización geográfica de la producción hacia países de mano de obra barata y sumisa, las migraciones de miserables son los instrumentos favoritos de la presión. La perennización del desempleo, sus efectos sobre la mano de obra "senior", mayor de cincuenta años, o joven, en particular en búsqueda del primer empleo, femenina, sistemáticamente discriminada, inmigrantes que presionan a la baja los ingresos de la mano de obra "nacional", son parte del instrumental junto con los argumentos cultos: flexibilización, reducción de costos por la competencia, mecanismos de arbitraje social, destrucción del sindicalismo por la represión o métodos más sutiles como la captación de dirigentes o la evocación de los asalariados como privilegiados (oligarquía de overol se decía en Colombia). Todos han contribuido al debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores quienes, por otra parte, en muchos países, han perdido su identidad colectiva en nombre del individualismo presentado como un progreso definitivo. El resultado es un deterioro relativo de las condiciones de vida de los sectores populares y un aumento significativo del desequilibrio y malestar social.

Se presentan separadamente dos movimientos relacionados: el de los países que ven crecer la distancia que los separa (que separa al grueso de la población) de los países desarrollados y el de los alejados de los beneficios de la feria financiera en todos los países, incluidos a los Estados Unidos, Japón y Europa Occidental. Para unos se traduce en un rechazo de la mundialización que, fácilmente, se orienta hacia la xenofobia y un nacionalismo estrecho, para otros, en la desorientación total, por fin, pero en forma creciente, en movimientos por una mundialización diferente. Estos últimos se estructuran, a nivel internacional en movimientos conocidos

como de Porto Alegre, en el sur de Brasil, Attac, que comenzó reclamando un impuesto a las transacciones financieras internacionales de corto plazo, propuesta, en su tiempo, por el economista James Tobin, etc. En ellos cohabitan sindicatos, ONG, intelectuales, y son varias las tendencias: desde una, reformista, que propone humanizar las condiciones de la actual mundialización, otra que la rechaza como tal y es partidaria de una lucha social violenta, otra que intenta proponer otro modelo de desarrollo a partir de un nekeynesianismo o de un posmarxismo.

Este tijerazo al tejido social fragiliza, de manera diferente a todos los países y afecta la legitimidad de los gobiernos. A nivel internacional, vuelve la implementación de medidas económicas un combate que, a veces, parece de retaguardia pero, cada vez más, crea alternativas posibles. Mencionemos tan solo la derrota del proyecto de estatuto de la inversión internacional (AMI), negociado primero confidencialmente en la OCDE, que se había pensado como el camino más fácil y luego en la OMC que no lo ha podido aprobar por falta de consenso. Otro tema es el de la lucha contra los subsidios gubernamentales a la producción agrícola de los países desarrollados. Citemos en desorden la reglamentación a las flotas mercantes y estatuto laboral de los marineros, reglamentación de los movimientos de barcos petroleros, defensa del ferrocarril y del cabotaje como alternativa al transporte por camiones, recursos de la pesca marítima, racional uso de las maderas tropicales, uso o no de organismos genéticamente modificados en la agricultura, explotación del trabajo de los niños y de los presos, respeto a las normas de la Organización Internacional del Trabajo y, en particular, del derecho sindical. En cada caso, se forman coaliciones que no solo enfrentan unos países a otros sino que dividen a la opinión dentro de cada país, donde los intereses pueden ser contradictorios.

Se abre paso una reflexión sobre la naturaleza y el futuro de los nuevos conflictos sociales²¹, mal resumido en la lucha contra la pobreza, fatalidad o legado del pasado, y los remedos que se proponen. Cuando el Banco Mundial presenta, como beneficio de la mundialización, una disminución de la pobreza (medida por instrumentos

²¹ Tan solo dos ejemplos: Louis Chauvel "La dynamique des classes", en *Alternatives Économiques* París, núm. 307, octubre del 2002; Louis Maurin: "Comment représenter la société", en *Alternatives Économiques* París, núm. 212, marzo del 2003.

precarios) se olvida de señalar que se debe exclusivamente a China y, en menor medida, a la India, dos países que están lejos del liberalismo económico.

IV. El sistema internacional y América Latina

Solo excepcionalmente América Latina se ha visto afectado por la irrupción de terrorismo en el primer lugar de la agenda internacional. En el Perú con las actuaciones, hoy muy reducidas, de los movimientos Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Tupac Amaru y con dos atentados contra la comunidad judía en la República Argentina, los únicos que, probablemente, se puedan relacionar con el Medio Oriente. Se señaló también la existencia de redes de apoyo al terrorismo de Medio Oriente en Paraguay, en la frontera con Brasil. Dos países más conocieron un terrorismo relacionado con el tráfico internacional de drogas: México y Colombia con guerras de drogas, asesinatos, posiblemente contra terrorismo de origen nacional o de agencias norteamericanas. El gobierno mexicano se ha cuidado de no sobrevalorar estos hechos para conservar su imagen acogedora frente al inversionista extranjero y al turista. En Colombia el gobierno y los medios han presentado con énfasis la lucha contra el narcotráfico y la rebelión armada, que relacionan estrechamente, como parte de la lucha antiterrorista mundial. Buscan que se la reconozca internacionalmente como tal y recibir las ayudas a las que podrían darles derecho sus denuncias y decidida lucha. No existen conexiones visibles entre ellos y el Medio Oriente, aun cuando, en otros tiempos, ciertos guerrilleros, que hoy han abandonado la lucha, recibieron entrenamiento en países árabes.

Es relativamente sorprendente la actitud de los grandes países del subcontinente en relación con la guerra en Iraq. Los dos miembros 2003 del Consejo de Seguridad, México y Chile, se opusieron a la intervención; preferían prolongar la misión de los inspectores de la ONU. Ambos, sin embargo, parecían tener razones propias para no enfrentarse a los Estados Unidos. Chile negociaba un acuerdo de libre comercio, finalmente firmado después del cese de la guerra. México, miembro del NAFTA, con

un presidente muy vinculado a los Estados Unidos, esperaba concluir una difícil negociación sobre migraciones. Sin embargo, tampoco aceptó el unilateralismo que, mañana, podría ser usado en su contra. Rumores atribuyen la renuncia del canciller Casañeda, a finales del 2002, al hecho que preconizaba seguir a Washington.

Por fuera del Consejo, todos los países de América del sur con una excepción y algunos de América Central se pronunciaron en contra de la política de los Estados Unidos. El caso de Colombia es bien interesante ya que, con motivaciones diferentes, adoptó la misma actitud solitaria que tuvo cuando la Guerra de las Malvinas, o que se encargó de recordar el presidente argentino Duhalde. En Madrid, se atribuye esta posición de Bogotá a la influencia del presidente José María Aznar lo que, a contrario, mostraría su poca influencia sobre las demás capitales. Bogotá, por cierto, no necesitaba esta presión amistosa. El presidente Uribe, desde hace tiempo, relacionaba su lucha con la campaña mundial contra el terrorismo como lo había hecho el presidente Pastrana al final de su mandato. La importancia para su gobierno, de la ayuda militar norteamericana, la influencia del gobierno Bush sobre el FMI dejaban pocas opciones a Álvaro Uribe, por lo menos así lo creía. Es característico del ambiente reinante la poca oposición de las fuerzas políticas a su actitud, aun cuando el diario *El Tiempo* lo criticó en un editorial. Pero contrastan los pocos resultados del viaje de Uribe a Washington con el recibimiento que tuvo el presidente de Brasil a finales de mayo y después de su exitoso viaje a la cumbre de Evian del G8.

Se podría haber pensado que México hubiera cumplido el papel de Inglaterra o de Japón en el subcontinente. Un presidente discutido, que enfrentaba difíciles elecciones parlamentarias en julio que finalmente perdió, optó por una posición más distante, en la línea de lo que había sido la política exterior de los anteriores gobiernos del PRI. Esta actitud se parece mucho a la actitud crítica que adoptó Canadá, el tercer socio en la NAFTA, en las mismas circunstancias.

En esta oportunidad América Latina mostró que no es un socio importante de las relaciones internacionales. Para muchos, solo cuenta Brasil y, sin razón, piensan que por donde vaya Brasil irán los demás países. Para Brasilia la inserción en la

mundialización pasa por un Mercosur consolidado, renovado y, en la medida de lo posible, ampliado. No está claro, y la ambigüedad sirve, si es para negociar el eventual ALCA con los Estados Unidos en una posición más fuerte o para diluir, alargar una propuesta en la que ve poco que ganar. En el sur, Colombia se ha convertido en el principal opositor a este proyecto. El país es también plataforma, con presencia militar norteamericana, con importantes apoyos entre los empresarios locales, con fronteras permeables con muchos otros países. Rodeado por tres océanos, a los dos conocidos hay que añadir la Amazonia como un tercer mar en el que Leticia sería la base del sur, como lo es San Andrés en el Caribe. Hoy día pesa más esta situación de portaaviones en Suramérica que la proximidad del canal de Panamá en la geoestrategia de Colombia.

Los europeos y España, en América Latina, no tienen exactamente los mismos intereses si bien dejaron, durante mucho tiempo, el papel de puente a Madrid. Aver lo aceptaban entre aburridos y divertidos, hoy quieren rectificar esta situación antes que todo frente a Mercosur y después de ver a Madrid tan próximo a Washington. Se desconciertan, sin embargo, con las políticas erráticas latinas, en particular en materia económica. Las otras potencias, Japón, Rusia, han reducido su interés por la región que a China nunca le interesó mucho.

La posición de América Latina en el ajedrez internacional solo será obra de los latinoamericanos, de los países que la constituyen. A ellos les toca decidir si les favorece sus divisiones, los egoísmos de Estado que los pone a pensar en pequeño, el ver lo que los divide en vez de lo que los podría unir, la autonomía que no rechaza a nadie, pero permite escoger entre opciones. Por hoy y sometidos a presiones contradictorias desde fuera y desde el mismo seno de sus sociedades poco integradas, con profundas desigualdades, los latinoamericanos, quienes aplicaron los preceptos del Consenso de Washington con mayor o menor fervor, no se encuentran en una situación económica floreciente. La apertura comercial y financiera produjo una mayor exposición a la coyuntura mundial, pero también influyó en las mentalidades de los inspiradores de las políticas: dirigentes, políticos, empresarios, asesores y expertos, periodistas de influencia, universitarios, funcionarios.

internacionales, etc... y se tradujo en disposiciones legales que le arrebataron a los estados la capacidad de una intervención eficaz y oportuna. Todo esto se hizo en nombre de la lucha contra la corrupción, por el buen gobierno que no serían criticables si no fueran coartadas para imponer siempre las mismas soluciones. Los mismos que las impusieron son los que, después, son acusados de prevaricar, enriquecerse ilícitamente, etc... de México a la Argentina pasando por el Perú. El escepticismo, la indiferencia o rebeldía de los sectores populares, las soluciones erráticas de sectores medios que solo aspiran al enriquecimiento como sea, la pérdida de influencia del dueño tradicional de la moral como lo fue la iglesia católica que no es sustituida por un racionalismo laico sino por mesianismos importados, son consecuencias de ello. La única diferencia con el pasado es que la solución comúnmente usada, el llamado a las fuerzas armadas, ya no está a la mano. Éstas han sido fuertemente reducidas en la mayor parte de los países, sus jóvenes oficiales, más instruidos, desconfían de sus capacidades para gobernar y adoptan, en su horizonte propio, un comportamiento parecido al de sus homólogos civiles. Para ellos, Estados Unidos está más cerca, influye más aun cuando la administración Bush, con excepción de temas específicos, no ha mostrado el interés que esperaban los latinoamericanos. ¿para bien o para mal?

Desde luego, el sistema internacional, que, en su esencia es el mismo antes que después del 11 de septiembre o la toma de Bagdad, no es inmóvil. Es un cuerpo vivo y complejo que responde a varias dinámicas.

Una de ellas es la permanente erosión de los instrumentos del derecho internacional aun cuando se actúa en nombre de él.

En nuestro artículo, ya citado, de **Oasis 1995** poníamos como lugares claves del sistema al Consejo de Seguridad y al G7-G8. La ONU, discutida desde hace veinte años en los Estados Unidos, ha sufrido un duro golpe por revelarse ser un organismo en el que los Estados Unidos no pueden siempre hacer triunfar sus puntos de vista. En la ONU se libró una dura batalla diplomática que dejó mal sabor en los Estados Unidos al obligarles a enfrentar coaliciones inéditas, o a romper reglas que

ellos mismos habían propuesto. La desconfianza de los Estados Unidos - pero no de la más sutil Inglaterra - es total y ellos podrían intentar imponer una nueva composición o un nuevo reglamento en el Consejo. Es un ejercicio difícil y a largo plazo ¿sería mejor seguir tal cual usando a las Naciones Unidas cuando sirven y actuando por fuera, construyendo coaliciones **ad hoc** cuando no sirven?

Paralelamente, el G8 también ha perdido protagonismo. Lo mostró el presidente Bush que apenas se quedó un día en la cumbre celebrada en Francia, a finales de mayo, para volar hacia el Medio Oriente. No sólo porque el protocolo favorecía al presidente Chirac sino porque se desconfía también de estas reuniones, fotografía de un mundo, por incompleto que sea, aun cuando estaban invitados los presidentes del Brasil, de Argelia, el primer ministro de la India, que no es el que quiere los Estados Unidos. Prefieren las coaliciones circunstanciales, en torno suyo, para cada problema que se presente y así evitar el encuentro de los mismos con las mismas. En la situación actual se dirá que el derecho internacional, sus pautas y rituales son un freno innecesario o perjudicial para la defensa de los intereses de los Estados Unidos. No tardará el momento en que la joven OMC resulte incómoda para los Estados Unidos si siguen siendo condenados por su comportamiento comercial. No olvidemos que, cuando lo juzgaron necesario, supieron salirse de la OIT y de la UNESCO.

Por un efecto boomerang los propios promotores del deber de injerencia, desde la guerra de Biafra, en los años sesenta y donde empezaron a teorizarlo, pasando por Afganistán, frente a la invasión soviética, hasta los conflictos de Bosnia y del Kosovo, querían hacer prevalecer, en beneficio de los pueblos, en nombre de los derechos humanos, un nuevo concepto, más limitado, de la soberanía nacional. Hoy, el más poderoso de los estados usa esta argumentación otorgándose el papel de agente de la injerencia en nombre de los mismos principios cuando, unilateralmente, los juzga violados: en nuestro nombre, en el de la paz, de la democracia, de la obligación de eliminar armas de destrucción masiva, de luchar contra el terrorismo, asume la injerencia. No extraña excesivamente que su principal

promotor, Bernard Kouchner haya aprobado, en estas condiciones, la intervención de los Estados Unidos en Iraq. Hay que ser muy ingenuo para aceptar, sin mayor examen, los argumentos presentados.

En el mismo orden de ideas el instrumento de la intervención no puede usarse por la sola voluntad de uno, aun cuando pretenda representarnos a todos: en una especie de implícita delegación de poder. El ejemplo puede ser contagioso: vimos ayer a Inglaterra intervenir en su ex colonia de Sierra Leone y Francia en su ex colonia de Costa de Marfil con las mejores razones del mundo. Mañana podría ser la India donde uno de sus vecinos, y ¿por qué no China en Corea? Si las reglas de juego las pone uno es mejor reconocer que no hay reglas. No faltan los lugares del mundo donde no hay Estado: Somalia, Congo, etc...; los que no tienen ni las apariencias de la democracia, los que violan los derechos humanos. Pero ¿qué pensar de la situación de cientos de presos en la base de Guantánamo: ni prisioneros de guerra ni criminales con derecho a la defensa; en el limbo jurídico?

Los poderosos serían los que ponen los criterios y determinan a quién se castiga y a quién se tolera o se acepta. Nuestro mundo, el propio ejemplo de Iraq no permite extender cartas en blanco que se transformarían en patente de corso. El interés nacional de uno no le permite actuar en función de criterios que, en últimas, podrían ser meramente neocoloniales o imperialistas por benévolo que resultara el imperio (y ni tanto). Hay que admitir que, en la efervescencia internacional actual hay una buena parte de opacidad que disimula o maquilla intereses desde la carrera hacia el petróleo a la reelección a la vista.

La mundialización tiene otros aspectos que pueden ser acelerador o freno de las actuaciones. Un solo ejemplo: el resultado militar de la guerra de Iraq, a la fecha, creció la imagen proyectada por el presidente Bush, como la guerra del Golfo lo hizo con su padre. Pero, precisamente, éste, a los pocos meses salió de la Casa Blanca por la mala situación de la economía de su país. La administración actual intenta aprender de esta experiencia y trabaja a favor de una reactivación económica, o para dar la impresión de la reactivación, aun cuando la economía

no sea el plato favorito del presidente; él tuvo que cambiar su secretario de hacienda, su asesor económico; de pronto, tendrá que remplazar al director del Banco Federal de Reservas. Es una tarea más difícil que la cabalgata en el desierto pero si la política del imperio romano era "panes y juegos de circo", la toma de Bagdad pueden haber sido los juegos de circo mientras que en la economía (por ejemplo, el empleo, la seguridad social, las pensiones, las remuneraciones) se encontrarían los panes. La distancia que va de un imperio a otro.

Bibliografía selectiva

El lector encontrará en los números anteriores de **OASIS** entre 1995 y 2002 numerosos artículos que se refieren a esta problemática desde su aspecto global hasta el regional, pasando por la política exterior norteamericana. Además:

Libros:

- Badie Bertrand, *La diplomatie des Droits de l'Homme*, Paris, Fayard, 2002.
- Brzezinski Zbigniew, *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Galtung Johan, *Investigaciones teóricas: sociedad y cultura contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1995.
- Gordon Mark, Gordon Goldstein, John Hall, *Wealth, power and the information revolution: a review essay*, New York, Council on foreign relations, 1999.
- Hassner Pierre, Vaisse Justin, *Washington et le monde, dilemmes d'une*

superpuissance, Paris, CERI/Autrement, 2003.

- Johnson Chalmers, *Slowback: the costs and consequences of American Empire*, Hudson, Owl Book, 2001.
- Kagan Robert, *Of paradise and power: America and Europe in the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf, 2003.
- Manzagol Claude, *Le mondialisme, données, mécanismes et enjeux*, Paris, Armand Colin, 2003.
- Rahnem Majid, *Quand la misère chasse la pauvreté*, Paris, Fayard / Actes Sud, 2003.
- Rosenau James, *Distant proximities: dynamics beyond globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
- Shiller Robert, *The new financial order: risk in the XXI th century*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
- Woodward Bob, *Irak at war*, New York, Simon and Shuster, 2003.
- Zakaria Fareed, *The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad*, New York, Norton and Co, 2003.

Artículos de revistas:

- Attina Fulvio, "La globalización: geoestrategia y relaciones internacionales" en *Geoestrategia y Relaciones Internacionales*, Bogotá, Instituto de Estudios Geoestratégicos, vol. 1, 2002.
- Aznar José María, "Il n'y a pas d'alternative aux Etats Unis pour la sécurité du monde", en *Le Monde*, París, 11 de abril 2003.
- Buhler Pierre, "La guerre d'Irak: paysage après la bataille", en *Critique Internationale*, París, CERI, núm. 19, abril 2003.
- Chauvel Louis, "La dynamique des classes", en *Alternatives Économiques*, París, num. 207, octubre 2002.
- Coussy Jean, "Le prix de la guerre" en *Alternatives Économiques*, París, núm. 212, marzo 2003.
- Frachon Alain et Vernet Daniel, "Le stratège et le philosophe", en *Le Monde*, París, 16 de abril 2003.
- Gray John, "Lo que la globalización no es", en *Geoestrategia y Relaciones Internacionales*, Bogotá, Instituto de Estudios Geoestratégicos, vol.1, 2002.
- Gresh Alain, "Crimes et mensonges d'une libération", en *Le Monde Diplomatique*, num. 590, mayo 2003.
- Haas Richard N., "What to do with American primacy", en *Foreign Affairs*, New York, vol. 78, núm. 5, sept. - octubre 1999.

- Ha Jung Chan, "Du protectionnisme au libre échangeisme", en *Le Monde Diplomatique*, París, núm. 591, junio 2003.
- Hassner Pierre, "Vers l'état d'exception permanent", en *Le Monde*, París, 24 de junio 2003.
- Hobsbawm Eric, "Où va l'empire américain", en *Le Monde Diplomatique*, París, núm. 591, junio 2003.
- Huntington Samue P., "The lonely power", en *Foreign Affairs*, New York, vol. 78, núm. 3, mayo- abril 1999.
- International Crisis Group: "War in Irak: political challenges after the conflict", marzo 2003, www.int-crisis-group.org
- Keohane Robert O., and Nye Joseph, "Power and interdependence in the information age", en *Foreign Affairs*, New York, sept.- octubre 1998.
- Keohane Robert O., and Nye Joseph, "Globalization: What's new? What's not (and so what)", en *Foreign Policy*, Washington, núm 118, primavera del 2000.
- Lambert Richard, "Misunderstanding each other", en *Foreign Affairs*, New York, vol.82, num. 2, mayo-abril 2003.
- Maurin Louis, "Comment représenter la société", en *Alternatives Économiques*, París, núm 212, marzo 2003.
- William Pfaff: "The question of hegemony", en *Foreign Affairs*, New York, vol. 80, núm. 1, enero-febrero 2001.
- Rice Condoleezza, "Promoting the foreign interest", en *Foreign Affairs*, New York, vol. 79, núm. 1, enero- febrero 2000.

- Stevenson Jonathan, 'How Europ and America defined themselves', en *Foreign Affairs*, New York, vol. 82, núm. 2 marzo-abril 2003.
- Tolotti Sandrine, "La deraison du plus fort", en *Alternatives Internationales*, Paris, núm. 8, mayo-junio 2003.
- Valaskakis Kimon, "La globalización como teatro: nuevo escenario, nuevos actores, nuevo guión" en *Geoestrategia y Relaciones Internacionales*, Bogotá, Instituto de Estudios Geoestratégicos, vol. 1, 2002.
- Special report: "Rebuilding Irak: the hard path to new nationalism", en *The Economist*, Londres, vol. 367, núm. 8320, 19 de abril 2003.
- Special report: "United States: the shadow man", en *The Economist*, Londres, vol. 367, núm. 8321, 26 de abril 2003.
- Special report: " Weapons of mass destruction": en *The Economist*, Londres, vol. 367, núm. 8326, 31 de mayo 2003.
- Special report: " Dealing with Irak: next on the list", en *The Economist*, Londres, vol. 367, núm. 8328, 14 de junio 2003.

BOGOTÁ, BAGDAD, WASHINGTON: IMPLICACIONES PARA COLOMBIA DE LA GUERRA EN EL GOLFO PÉRSICO

2

MARÍA TERESA AYA SMITMANS

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

Correo electrónico: Mtas@uexternado.edu.co

2

RESUMEN

Este artículo trata sobre las repercusiones tanto económicas como políticas que ha tenido la guerra contra Iraq en Colombia. El conflicto en el Golfo Pérsico ha hecho que Colombia se alie de manera cada vez más incondicional con los Estados Unidos y, al parecer, deje de lado su tradicional apego al derecho internacional. No obstante, y desde otra óptica, la contienda ha sido positiva para Colombia por cuanto el precio del petróleo se ha mantenido en un nivel que le conviene al país y a sus exportaciones de crudo. A manera de conclusión, el escrito argumenta que las consecuencias de la guerra del golfo 2003 no deben quedarse en simples respuestas coyunturales por parte del gobierno colombiano sino trascender en políticas a largo plazo.

ABSTRACT

This article deals with both, the economic and political consequences that the war in Iraq has had on the Colombian government. The Persian Gulf conflict has made of Colombia an even more unconditional ally of the US, and it seems that in doing so, the country has left behind its traditional ties to international law. From a different perspective nevertheless, the war has been positive for the country for it has kept the international price of oil at a high level therefore benefiting the country's exports. In conclusion, the piece of writing argues that the consequences of the Gulf War of 2003 cannot be reflected in simple answers that deal with current events but ones that must be integrated into a long term strategy on the part of the Colombian government.

Finalizada la guerra en Iraq del 2003, se puede argumentar que ésta ha tenido repercusiones importantes para la política y la economía colombianas. Desde el punto de vista político, Colombia ha utilizado la contienda en el Golfo Pérsico para insertarse de modo contundente en la órbita de países amigos de Estados Unidos y cambiar, después de una larga trayectoria de apego al Derecho Internacional, su manera de aproximarse a los organismos internacionales. Asimismo, desde la óptica económica, la guerra le ha dado a país divisas petroleras por encima de las calculadas para el 2003 y, por consiguiente, un respiro presupuestal.

Estas repercusiones de la guerra iraquí en el país son fundamentales en nuestra política exterior puesto que subrayan la influencia de Estados Unidos como hegemon regional y mundial, y conllevan a un cuestionamiento sobre el rol de las Naciones Unidas para el siglo XXI y sobre la relación de Colombia con el organismo. De igual modo, desde el punto de vista regional, la posición del gobierno colombiano frente al conflicto en el Golfo ha generado polémicas particulares que, a su vez, juegan un papel importante en la coyuntura actual del hemisferio. Es así como, este ensayo pretende esbozar las secuelas de una guerra al otro lado del mundo en un país pequeño y en guerra como Colombia.

I. Introducción

En marzo de 2003 y, por segunda vez desde que el Partido Baas asumió el poder en Bagdad¹, su líder, Saddam Hussein se enfrenta a los Estados Unidos en una contienda bélica. La primera había tenido lugar en 1991 cuando después de cinco meses de haber invadido y anexado a Kuwait a su territorio, el gobierno del presidente George Bush padre lanza la Operación Tormenta del Desierto contra Iraq. En esta

¹ Este partido hace parte de un movimiento que los árabes que habitan en Irak creen que es el sucesor creado por Michel Aflak, un sirio libanés, proveniente de una prominente familia árabe y cristiana. Es de corte laico y progresista. Como parte de su ideología se entiende que Irak más que un Estado es una región de la nación pan árabe. Tomado de Internet: <http://www.mondeadiplo.com/03/2003/12/03ARAN/17349>

oportunidad, los estadounidenses contaban con el apoyo no solo de Naciones Unidas quien, por segunda vez desde su creación, autorizaba de manera legítima el uso de la fuerza², sino también de una coalición que incluía a países de Europa, Asia y la Península Árabe.³

Esta coalición logró que Hussein se retirara de Kuwait y el cese de hostilidades. No obstante, se creó una zona de no vuelo tanto al norte como al sur del país,⁴ controladas éstas por Estados Unidos y, por consiguiente, se mantuvieron las tropas americanas en la región. Estas tropas, si bien jugaron un papel fundamental en la guerra del 2003, fueron, sin embargo, muy controvertidas por parte de los países árabes a lo largo de los últimos doce años.⁵ Este fue también uno de los factores por los cuales la Liga Árabe en su reunión de febrero de 2003 en El Cairo no apoyó a Estados Unidos en su propuesta de guerra.⁶

Al igual que los países árabes en el Golfo Pérsico no estaban de acuerdo con una guerra en territorio iraquí, Irán tampoco apoyaba la contienda aunque por razones diferentes. Para el gobierno de Teherán, Estados Unidos representa a su

² La primera vez que el Consejo de Seguridad autorizó, sin veto alguno, el uso de la fuerza fue en 1950 durante el conflicto de Corea. En este caso, no hubo objeción de ninguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad puesto que la Unión Soviética, quien de esta manera hubiera vetado el envío de tropas, se había retirado temporalmente de la Organización en protesta porque la silla que debía ser de la República Democrática de la China, estaba siendo usurpada por Taiwán. Esto se conoce como la política de la silla vacante.

³ Entre estos estaban Alemania, Japón y Arabia Saudita quienes, entre otros, fueron quienes más aportaron para financiar la Guerra.

⁴ Estas zonas tenían por objeto defender las poblaciones kurdas en el norte y a los chiitas en el sur de ataques por parte del régimen de Hussein, quien pretendía acabar con toda oposición a su régimen árabe sunita. Sunitos y chiitas difieren en cuanto a quién tiene derecho a dirigir los destinos del pueblo musulmán. Los chiitas, más ortodoxos creen que solo los descendientes del profeta Mahoma tienen este privilegio; mientras que los sunitas creen que los califas es el elemento de poder que nace en el siglo octavo, son los encargados de liderar al pueblo.

⁵ La presencia de tropas americanas en Arabia Saudita como consecuencia de la guerra de 1991 había sido denunciada entre otros por Osama Bin Laden quien consideraba que ésta constituía una ofensa directa al Islam. Esta crítica, hecha en términos muy fuertes, fue la razón por la cual la corona Saudita le retiró la ciudadanía a Bin Laden. No obstante, hoy vive en Arabia Saudita que, al igual que Bin Laden y sin ser terrorista, creen que Estados Unidos ha profanado en su uso al territorio árabe hecho que le ha costado varios problemas de legitimidad al Rey. Para más información ver: María Teresa Ayo Smitmani, "Arabia Saudita: Entre la Media Luna y el Tic Tac", en: OASIS 2002 Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

⁶ Cabe anotar que hasta Kuwait estuvo en contra de una guerra en Irak.

máximo enemigo y su presencia, tan cerca de ellos, no les inspiraba, ni inspira aun, confianza alguna.⁷ a pesar de no tener tampoco buenas relaciones con Bagdad y menos con Hussein. No obstante, este último era musulmán y si bien dirigía un Estado secular, esto era preferible a un gobierno americano en la zona. Es así como desde el punto de vista iraní, *más vale malo conocido que bueno por conocer*.

De igual modo Turquía, sin ser árabe tampoco, pero sí un Estado de mayoría musulmana, no estaba muy convencida de una guerra en Iraq. En este caso, el gobierno turco negó el permiso para que aeronaves de Estados Unidos montaran bases en su frontera con Iraq, por varias razones. Entre éstas, el que el partido musulmán que ostenta el poder no quería ir en contra de lo dicho por la Conferencia Islámica de marzo de 2003 donde cincuenta y siete países votaron en contra de la guerra y por que el pueblo turco, en su mayoría, no hubiera apoyado la contienda.

Por otro lado, Turquía también tenía que considerar la problemática kurda al evaluar su posición frente a la guerra. Turquía comparte con Iraq y también Irán, Siria y parte de Armenia, la zona del Kurdistan. Sin embargo, la posición de los kurdos en Turquía y en Iraq es muy diferente. En este último, los kurdos gozan desde la Guerra Siria de 1995 de una relativa autonomía política; mientras que en Turquía siguen siendo una población reprimida y perseguida, a la vez que el Partido Kurdo ha sido catalogado por el gobierno de Ankara como un grupo terrorista.⁸

De este modo, se puede argumentar que si bien en un principio el gobierno de Washington había pedido apoyo a los turcos, al estallar la guerra del 2003, los estrategas estadounidenses prefieren obviar a los turcos. Esto debido a que existe el riesgo de que los kurdos iraquíes, quienes estaban apoyando a la coalición anglosajona en contra de Hussein, prefirieran pelear en contra de los turcos como un gesto en pro de los kurdos en Turquía, hecho que dividiría las fuerzas de apoyo a Estados Unidos.

⁷ Para más información ver: María Teresa Ayn Smitherman, "Irón: ¿es posible la democracia en un Estado islámico?" en *Oasis 2000*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

⁸ Para más información ver: María Teresa Ayn Smitherman, "Turquía: un Estado Musulmán con Racionalidad Occidental o Un Estado Occidental con Corazón Musulmán" en *Oasis 2001*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

En cuanto al petróleo y los hidrocarburos, para muchos el interés fundamental de Estados Unidos en la guerra, vale la pena subrayar que ya para "1990... la producción petrolera de Estados Unidos caía en dos millones de barriles por día... Sus campos son de alto costo y el consumo supera en doce millones de barriles diarios la producción, que apenas supera los siete millones". Es así como, el país del norte se encontraba y se encuentra actualmente, no solo en una posición dependiente en cuanto al suministro de hidrocarburos, sino que tampoco tiene cómo aumentar su producción. Esto, a meros que el presidente Bush hijo logre cumplir con su propuesta de quitarle a Alaska los regímenes especiales de protección ambiental para explorar en ese territorio. No obstante, esto último no es fácil y menos con la presión de los grupos ambientalistas los cuales son muy poderosos en Washington.

De igual modo, el precio del petróleo, que se mantuvo estable durante la década de los noventa, se ha incrementado de manera continua desde 1996. Este hecho se debe a razones tales como, una mayor demanda por parte de los países asiáticos⁹, la llegada de Chávez al poder en 1999¹⁰ y los atentados del 11 de septiembre de 2001¹¹. Asimismo, en los meses que antecedieron a la guerra de marzo de 2003, hubo un alza en los precios debido a la especulación que generaba la incertidumbre sobre la guerra.

⁹ Astrid Martínez, "El petróleo y la guerra contra Irak" en *Revista Zero*, No. 10, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, pags. 18 y 22.

¹⁰ La demanda asiática creció en un 7% anual de 1997 a 1999... si bien se redujo con la crisis económica de 1997, la necesidad de cada vez más hidrocarburos y de sus derivados en Asia es una realidad. Para más información ver: Astrid Martínez, *op.cita*.

¹¹ La llegada de Chávez al poder fue importante para la OPEP de la cual es miembro Venezuela, por que constituyó la primera vez que el gobierno venezolano cumplió con su compromiso de respetar las cuotas impuestas por la organización. Esto hizo más fácil para el organismo controlar el precio mundial por barril de petróleo.

¹² Los actos terroristas del 11 de septiembre generaron incertidumbre en el sistema internacional la cual a su vez afectó la estabilidad del precio del petróleo. Esto no obstante se recuperó al comprobarse las reservas de Arabia Saudita para cumplir con la demanda. Para más información ver: Astrid Martínez, *op.cita*.

"En noviembre de 2002, los precios del crudo bajaron levemente y llegaron a 27 dólares. El peligro de la guerra parecía haberse disipado después de que Saddam Hussein aceptó la inspección de la ONU. La OPEP, en su reunión de enero, debería reducir su producción para cumplir con la cuota global de 23 millones de barriles diarios. En enero de 2003, el petróleo subió seis dólares por barril debido a la expectativa de la confrontación y a la huelga en Venezuela, que redujo las exportaciones de ese país en dos millones de barriles al día"¹³.

Terminada la guerra, por lo menos en su etapa convencional, en abril de 2003¹⁴, se instituyó en Bagdad un régimen controlado por los Estados Unidos y, en la actualidad, bajo el mando de Paul Bremer¹⁵. Este tiene como misión no sólo imponer el orden y la seguridad en el territorio iraquí sino también, restablecer la producción petrolera. Iraq fue, alguna vez, uno de los países con la infraestructura de explotación petrolera más moderna; no obstante, hoy en día se encuentra devastada por el costo de tres guerras en menos de veinticinco años¹⁶, una dictadura aislada del sistema internacional durante los últimos diez años¹⁷ y un pueblo con altas tasas de analfabetismo¹⁸, hecho que afecta su progreso. Es así como su desarrollo parece haber llegado a un alto en el camino, lo que a su vez afecta tanto el sistema internacional político como económico y, dentro de éste a Colombia.

¹³ Astrid Martínez, *op. cit.*, pág. 20.

¹⁴ Cabe señalar que existe una alta probabilidad de una guerra urbana, estilo Uroho 1975-1990, que siga enfrentándose a las tropas de Estados Unidos por un tiempo más largo al que duró la guerra en sí.

¹⁵ Paul Bremer viene del Departamento de Estado de Estados Unidos donde trabajaba en temas relacionados con la guerra contra el terrorismo y la defensa de la soberanía. Se le considera como una persona con mano firme.

¹⁶ Iraq ha padecido las llamadas tres guerras del Golfo. La primera contra Irán en los años ochenta; la segunda luego de la invasión a Kuwait en 1990 y la tercera en el 2003.

¹⁷ Cabe destacar que durante la década de los noventa, las divisas y el crecimiento económico de Iraq estuvieron supeditados a un embargo de su venta de crudo petrolero administrado por las Naciones Unidas. Este se conocía como *cepo por petróleo* y consistía en que, para evitar el rearme de Saddam Hussein, Naciones Unidas controlaba las exportaciones petroleras del país de manera que las divisas no sobrepasaran la cantidad que se necesitaba para alimentar a la población. No obstante, se argumenta que Iraq vendía parte de su producción petrolera por debajo de cuerda. Sin embargo, la cantidad que vendía de esta manera no era lo suficientemente importante para haber estimulado la industria y fomentado un rearme importante del país. También es importante subrayar que parte de esta ganancia se fue directamente a las arcas de Hussein.

¹⁸ Después de destacarse como el primer país en el que existió una Facultad de Derecho, antes del siglo X, hoy en día la tasa de analfabetismo de Irán es de 42%. Ver CIA *World Factbook*, en Internet: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/docs/rg.html>

II. Impacto político de la guerra de Iraq en Colombia

Colombia fue el único país sudamericano en apoyar a Estados Unidos en su guerra contra Iraq. Esta decisión, que ha sido muy cuestionada en el ámbito nacional, tiene que ver con el apoyo por parte del gobierno de Álvaro Uribe a la guerra contra el terrorismo que libra el gobierno de Washington. Es así como la canciller, Carolina Barco defiende la postura del país argumentando

"que el objetivo del apoyo es que el terrorismo sea visto como una amenaza internacional, que necesita la cooperación de los países del mundo. (Asimismo,) en su opinión, si bien la decisión de respaldar políticamente la intervención en Iraq es polémica, es apremiante, más cuando el mundo adelanta una campaña de desarme de las organizaciones terroristas".

No obstante las explicaciones por parte de la canciller, hay quienes sostienen que el apoyo a la guerra en el Golfo Pérsico sacó a Colombia de una tradición de apego al derecho internacional que data de la separación de Panamá. En otras palabras, terminó con un siglo de práctica jurídica que estaba encaminado a no perder la autoridad moral frente a la comunidad internacional y hechos como el del Istmo.¹⁹ No obstante, también es importante resaltar que, a pesar de esta adherencia a la jurisprudencia, hubo ocasiones en que Colombia pasó ocachada y si bien no apoyó de manera directa, tampoco criticó a Estados Unidos en otras intervenciones que pueden, de igual forma, considerarse como afrentas al derecho internacional tales como República Dominicana (1965), Guatemala (1966), Nicaragua (1979) y Grenada (1983).

¹⁹ "Caroline Barco en Catalina Esparza, corresponsal de la BBC en Colombia, "Colombia/Iraq: piden explicaciones", Bogotá, marzo 20 de 2003, en Internet: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_2886000/28860421.stm

²⁰ Cabe anotar que desde la óptica de varios analistas, la separación de Panamá nos "levó... (también) a la intervención (internacional) y condujo a que... se impulsara una política exterior raquítica." (Ver: Juan Tokatlán en Internet: [¿El fin de la soberanía? www.ambito.com/vsa/1999.12.4/internacional/09.htm](http://www.ambito.com/vsa/1999.12.4/internacional/09.htm))

Cabe anotar que estas operaciones no fueron sancionadas ni por la Organización de Naciones Unidas, ONU, ni por la Organización de Estados Americanos, OEA, a igual que Iraq tampoco lo fue. Esto resalta el hecho que si bien es la primera vez que, de manera frontal, Colombia apoya una acción que el Consejo de Seguridad no avala, no es la primera vez que cuestiona el aval del organismo, directa o indirectamente. Es así como la canciller colombiana sostiene que en el caso de Iraq, "la acción del gobierno está basada claramente en el acatamiento al derecho internacional y al multilateralismo"²¹.

¿Cuál es entonces el interés del gobierno Uribe en esta acción? Se puede argumentar que "hacer parte de la coalición que apoya la intervención militar en Iraq contribuye a que (eventualmente), una fuerza aliada apoye la lucha en Colombia en contra de las organizaciones ilegales armadas, consideradas "terroristas" por el gobierno del presidente Bush"²². En otras palabras, se puede argüir que el Presidente está mandando un mensaje a Washington, en el que anuncia que si Estados Unidos decide intervenir en Colombia, éste será muy bienvenido y no habrá obstáculos, legales ni políticos por parte de su gobierno.

De igual modo, para el gobierno de Uribe es importante, dentro del marco de la ayuda militar y económica de Estados Unidos al país, sentir que está haciendo todo lo posible por mantener esta cooperación. Es así como apoyar a Estados Unidos se convierte, entonces, en una acción entocada a reciprocación esta ayuda por parte de Colombia²³, y el respaldo a Washington se convierte en un mensaje que no solamente agradece al gobierno del presidente Bush su ayuda sino que también, subraya la importancia que tiene para Bogotá seguir recibiendo la misma. Por su parte, el gobierno de Bush se encargó de agradecerle a Colombia su apoyo y, en marzo 25 de 2003, cuando se solicitaron los fondos adicionales para la reestructuración iraquí, se incluyeron ciento cuatro millones adicionales para Colombia.

²¹ Catalina Espinoza, corresponsal de la BBC en Colombia, "Bogotá apoya a EEUU en Iraq", Bogotá, abril 3 de 2003 en Internet: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/afn_america/news1_2911003/2911007.stm

²² Catalina Espinoza, corresponsal de la BBC en Colombia, "Colombia/Iraq: piden explicaciones", Bogotá, marzo 20 de 2003, en Internet: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/afn_america/news1_2866003/2866421.stm

²³ Colombia recibe por parte de Estados Unidos aproximadamente seiscientos millones de dólares al año.

Sin embargo, cabe anotar que Egipto, quien recibe un gran porcentaje de ayuda estadounidense no apoyó a Washington en la guerra contra Iraq, y también salió beneficiado con fondos adicionales. Esto debido a su posición estratégica en la zona²⁴. Chile, otro país con intereses muy marcados en Estados Unidos tampoco apoyó la guerra en Iraq, y a pesar de las críticas al gobierno del presidente Lagos por su actitud frente al conflicto en el Golfo Pérsico, el gobierno del presidente Bush firmó un acuerdo bilateral de comercio en mayo de 2003.

De esta manera, se puede argumentar que en Estados Unidos priman los intereses pragmáticos de la *realpolitik* y no es necesario hacerles venias para atraer su atención cuando ya ellos están de por sí interesados en un país o región. Asimismo, se ajusta más a la realidad la tesis de Peter Hakim, Director del Centro para Estudios Interamericanos en Washington, quien sostiene que "la ayuda (de Estados Unidos) depende de los resultados"²⁵ de la guerra interna contra el terrorismo y el narcotráfico: "Si Uribe muestra éxitos, el apoyo se mantiene. Pero si no se puede hacer retroceder a la guerrilla si aumenta el paramilitarismo y la producción de drogas, (ahí sí) Washington estará frente a decisiones complicadas"²⁶.

No obstante, a pesar del voto favorable de Colombia a los intereses de Estados Unidos en la región Andina, hay otras, como Venezuela, país vecino de Colombia y uno de sus socios comerciales más importante, que no comparten esta visión de una América del Sur en la mira de los Estados Unidos. Para ellos, el apoyo del gobierno de Uribe al gobierno de Bush en Iraq generó malestar que se manifiesta en críticas a nivel regional. Los venezolanos no olvidan las palabras del senador republicano

²⁴ Egipto recibe dos billones de dólares de ayuda al año. Esto como resultado de su posición geoestratégica y ayuda frente al conflicto israelí. Sin embargo por razones políticas, Egipto es miembro de la Liga Árabe y defensor de los ideales del panarabismo movimiento que pretende reunir a aquellos pueblos de origen árabe sin importar su religión o ciudadanía. Esta identidad étnica forma parte de un bagaje cultural y colectivo. Esto fue importante a la hora de apoyar o no una guerra en Iraq y se decidió en Reunión de la Liga Árabe en febrero 28 de 2003 en El Cairo que solo si Naciones Unidas apoyaba la guerra se entraría entonces a discutir la posibilidad de apoyarla. Hasta el momento la ayuda al gobierno de El Cairo no ha disminuido, por el contrario se solicitaron al Congreso trescientos millones adicionales de ayuda, para mantener la estabilidad en la zona después de la guerra.

²⁵ Peter Hakim, "La ayuda depende de los resultados", entrevista por Sergio Massari, *El Tiempo*, Bogotá, junio 19 de 2003.

²⁶ Peter Hakim, *Ibidem*.

Paul Coverdell, ponente del Plan Colombia en abril de 2000, quien dijo que "para controlar (nuestros intereses) en Venezuela es necesario intervenir militarmente a Colombia"²⁷. Es así como Chávez y su gobierno percibe, una amenaza en el mensaje de Uribe que, como se mencionó anteriormente, parece abrirle las puertas a una futura intervención en Colombia.

Asimismo, en su repudio a la guerra en Iraq, hay quienes en Venezuela sostienen que "la agresión militar a Iraq por Estados Unidos y su Plan Colombia son, por igual, agresiones a Venezuela, al colegio OPEP y a las culturas árabe-islámicas y latinoamericanas"²⁸. Este ataque a la Guerra en el Golfo Pérsico abre las puertas a críticas tanto políticas como económicas y filosóficas.

III. Impacto económico de la guerra de Iraq en Colombia

Así como desde el punto de vista político Venezuela no comparte el apoyo de Colombia a Estados Unidos en la guerra contra Iraq de 2003; desde la óptica económica son aún más las opiniones en contra de la posición colombiana. El que el gobierno de Bogotá se alie con el país del norte preocupa al gobierno de Caracas que se siente vulnerable frente a Washington, a quien percibe como un ente amenazante, dispuesto a atacar en cualquier momento para garantizar así su provisión petrolera. Estos son los intereses a los que hace mención la cita del senador Coverdell.

Venezuela es miembro de la OPEP al igual que Iraq y por consiguiente, es muy consciente de la producción de este país, 2.36 millones de barriles diarios y, de las

²⁷ Artículo del senador Coverdell publicado por el Washington Post en Abril de 2000. Ver en Internet: http://www.soberania.info/plan_colombia_portado.htm
Ver: Pablo Hernández, Elie Habakán, Víctor Polea, "Venezuela y el Plan Colombia" en Internet: http://www.soberania.info/plan_colombia_portado.htm

²⁸ Pablo Hernández, Elie Habakán, Víctor Polea, "Venezuela y el Plan Colombia" en Internet: http://www.soberania.info/plan_colombia_portado.htm

reservas iraquíes de petróleo, las cuales ascienden a cerca de 112 millones de barriles.²⁹ Además, el gobierno de Caracas tiene calculado de qué manera se verían afectados los precios internacionales del petróleo y, por consiguiente, el poderío de la OPEP en el caso de volver Iraq a su producción de hace más de quince años y de abrirse tanto la exploración como la explotación de las reservas en este país.

Para los países exportadores de petróleo ... en el corto plazo la guerra eleva el precio del hidrocarburo y sus ganancias. Pero a largo plazo, abrir las compuertas del petróleo iraquí, podría traer consigo sobreproducción y pérdidas. Con lo cual se lograría derrocar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo - OPEP. (Asimismo) aunque para Estados Unidos, a corto plazo, una intervención militar implicaría un alza en el precio del crudo, a largo plazo, un cambio de régimen en Iraq produciría una bonanza en las exportaciones que terminaría por beneficiarlos.³⁰

Asimismo, Venezuela es también consciente de Colombia como país petrolero aunque en menor escala. Este hecho hace que el gobierno de Caracas vigile y tome nota de la producción colombiana e implica que nuestra soberanía petrolera, de alguna manera, afecta los intereses del país vecino y que, por consiguiente, éste se sienta con derecho a opinar y, en los ojos de muchos, intervenir en nuestras decisiones políticas. Esto se refleja, por ejemplo, en la relación, para muchos de apoyo, del gobierno de Chávez con la guerrilla. No obstante, también hay quienes argumentan que más que proteger a la guerrilla, a Venezuela le favorece la voladura de oleoductos. Esto, debido a las fallas geológicas presentes en el subsuelo andino, las cuales hacen que cada vez que se suspende la explotación en Colombia, por ejemplo, cuando tienen lugar las voladuras mencionadas arriba, en Venezuela se

²⁹ Tomado de Internet: http://europa.eu.int/comm/external_relations/iraq/intro
³⁰ "El petróleo y la guerra en Colombia" en Internet: http://annco.com/november_eng/Noviembre2002/2011_iraq_y_colombia.htm

aumenta la producción de ese día". En otras palabras, volvemos a la *realpolitik*, y la primacía de los intereses económicos por sobre la moral.

Asimismo, la producción petrolera colombiana es importante también para el gobierno de Washington.

"EEUU produce solo 8 millones de barriles diarios. (Entre 1990 y 1999), la producción de petróleo de Colombia creció aproximadamente un 78%, cerca de 700.000 barriles diarios (y) la mayor parte de esta va para los Estados Unidos. Hoy somos el séptimo suministrador más grande de petróleo a la economía (estadinense)"³³.

De este modo, se puede argumentar que el petróleo aumenta los intereses estratégicos del gobierno de Washington en Colombia. Más aún, dentro de la lógica del *realpolitik*, el suministro de hidrocarburos y la garantía del mismo puede pasar a formar parte de la seguridad nacional del país del norte y, por consiguiente, la importancia de Colombia frente a Estados Unidos aumenta.

"Pero los cálculos estratégicos norteamericanos están más relacionados con el futuro. Se espera que el consumo en los Estados Unidos crezca otros 5 millones de barriles por día en los próximos veinte años, y más de la mitad de ese petróleo tendrá que venir de fuentes extranjeras. Esas cantidades podrían ser fácilmente proporcionadas por los países del Golfo Pérsico y de la cuenca del Caspio, sobre todo por los gigantes

³³ Cabe notar que si bien la producción venezolana crece con cada día que se deje de explotar petróleo en Colombia, los daños ambientales que resultan de la explotación de yacimientos afectan por igual a ambas naciones. Más aún, como resultado de este hecho, Colombia debe indemnizar periódicamente al gobierno venezolano por la limpieza de su sistema ecológico.

³⁴ "El petróleo y la guerra en Colombia" en Internet:
http://www.anncol.com/november_eng/Noviembre2002/2011_ironk_y_colombia.htm

petrolíferos como Irán, Iraq y Arabia Saudita. Por eso es necesario asegurar la tenencia y el flujo normal del crudo desde allí. (A su vez) los proveedores andinos, cobran vital importancia."³⁴

Es así como se puede explicar la relevancia no solo de Colombia, sino también de Venezuela para el gobierno de Washington. Este hecho se refleja en que Estados Unidos parece preferir la continuidad del suministro de crudo por parte del gobierno de Caracas que intervenir directamente en el mismo, a pesar de las desavenencias con el presidente Chávez.

De este modo, se puede inferir que, desde el punto de vista de su economía doméstica, para

"Estados Unidos, ... (es fundamental por el momento) controlar la producción petrolera de los cinco países andino-amazónicos, todos productores de petróleo y gas, ... (a pesar de las) ebulliciones políticas y sociales perturbadoras (en la zona tales como) el auge político y militar de la guerrilla en Colombia, Chávez en Venezuela y su liderazgo en la reactivación de la OPEP, el movimiento social e indígena en Ecuador, el resurgimiento del movimiento campesino en Bolivia, y el nuevo auge de los movimientos sociales en el Perú, luego de la caída de Fujimori y el fracaso de Toledo"³⁴.

De igual manera, desde el punto de vista de la economía internacional, Colombia y Venezuela son participantes, directos o indirectos del juego del precio del petróleo. Venezuela como país miembro de la OPEP y, por tanto, Estado que participa

³⁴ "El petróleo y la guerra en Colombia" en Internet:
http://www.anncol.com/november_eng/Noviembre2002/2011_ironk_y_colombia.htm

³⁴ "El petróleo y la guerra en Colombia" en Internet:
http://www.anncol.com/november_eng/Noviembre2002/2011_ironk_y_colombia.htm

en las decisiones que regulan al mismo. Colombia, a pesar de no ser miembro del cartel petrolero, se ha visto beneficiada en los últimos años tanto por el cumplimiento venezolano de las cuotas impuestas, lo que mantuvo un precio estable que a su vez benefició al gobierno del presidente Pastrana³⁵, como por las alzas que se vieron con la guerra en Iraq de 2003.

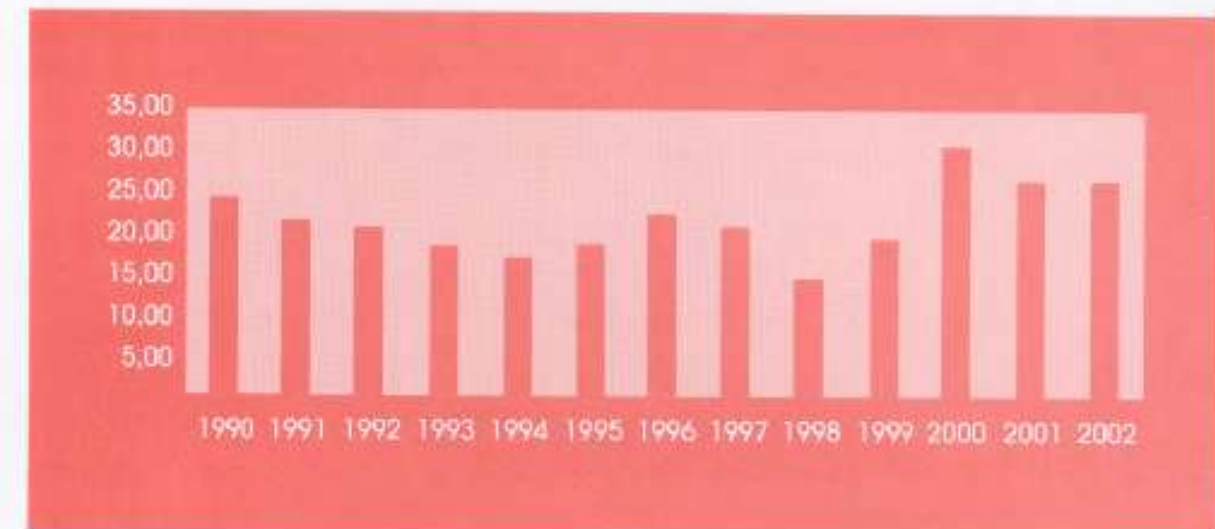
En este último caso, cabe resaltar que el precio llegó a su punto más alto en los días inmediatamente anteriores a la guerra, por razones especulativas sobre el largo de ésta y su intensidad. Asimismo, el precio bajó en abril y mayo, meses que corresponden a la etapa en la cual se creyó firmemente en el triunfo de Estados Unidos sobre Iraq. No obstante, el precio por barril ha vuelto a subir en junio debido no solo a que la reconstrucción de Irak va más lento de lo esperado,³⁶ sino también a problemas de estabilidad en Irán uno de los mayores productores de hidrocarburos en el mundo³⁷.

³⁵ "Hay quienes sostienen, como se puede observar en la gráfica que el alto precio del petróleo en el año 2000 fue uno de los factores que mantuvieron la estabilidad durante el gobierno de Andrés Pastrana y, por consiguiente, la posibilidad de concentrarse en los diálogos de paz durante ese tiempo y no verse distraído por una crisis económica que hubiera potenciado los efectos negativos de la recesión que de todas maneras se vivió en los últimos años.

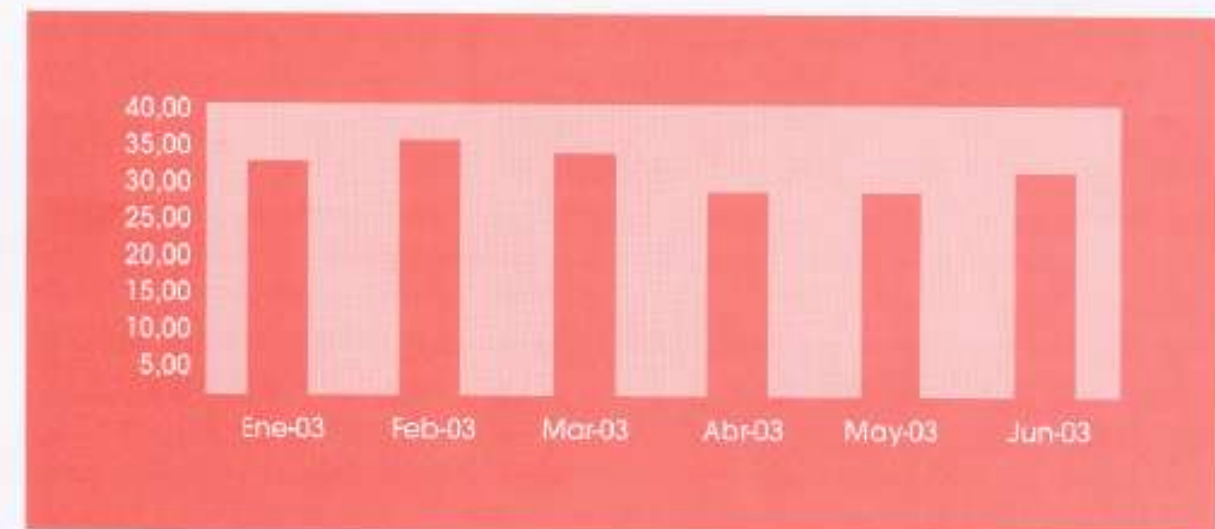
³⁶ Estados Unidos ha encontrado problemas no sólo para instaurar un gobierno que goce de una mínima legitimidad en Iraq, sino también para acabar con las milicias leales a Hussein que todavía rondan las calles de Bagdad. Esto sumado a que no se han encontrado los grandes arsenales de armas de destrucción masiva en Iraq y al hecho que la infraestructura petrolera está muy deteriorada, obliga a retrasar el proceso de reconstrucción de ese país y genera incertidumbre sobre cuándo se podrá restablecer la producción petrolera.

³⁷ Irán vive, en junio de 2003, momentos de incertidumbre política por cuanto su presidente, Jatami, no ha podido implementar las reformas políticas y económicas que anunció en el momento de su toma de posesión (ver: María Teresa Aya Smilmons, "¿Irán: ¿es posible la democracia en un Estado Islámico?" en *Clase 2000*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001). También, se le ha acusado en estas fechas de estar produciendo armas de destrucción masiva para uso militar y de no cumplir con lo estipulado en esta materia por la Agencia de Energía Atómica. Puede ser un sofisma de distracción por parte de Estados Unidos para desviar la atención de los problemas con la reestructuración de Iraq. Sin embargo, cabe anotar que Francia, país que estuvo en contra de la guerra en Iraq, se ha sumado de manera muy activa a quienes critican el gobierno de Jatami.

1990 - 2002
US\$/Barril WTI³⁸



1990 - 2002
US\$/Barril WTI³⁹



³⁸ Gráfica elaborada por María Clara Urrego, estudiante de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

³⁹ Fuente: http://www.vneconomia.com/files/Indicadores/Indicador92_1872.PDF

El alto precio por barril del petróleo, ha significado para Colombia unas ganancias adicionales a las presupuestadas. "El presupuesto de ECOPETROL para 2003 se hizo con un precio promedio del crudo de 23,7 dólares el barril, lo que da margen a que en el curso del año ... la empresa pague mayores dividendos al Estado"⁴⁰, o a que se financie la reestructuración estatal que viene realizando el gobierno del presidente Uribe.

No obstante el aumento en el precio del petróleo en los últimos años, hay que resaltar el hecho que el aumento en la producción de Rusia y Noruega, países no miembros de la OPEP, ha creado una situación que hace difícil predecir el camino que seguirán, a mediano y largo plazo, las tarifas petroleras. Es así como, para contrarrestar este aumento en la producción, Arabia Saudita, el mayor productor del mundo, "está cambiando su estrategia para evitar que la producción rusa lo desplace de su lugar como primer proveedor mundial de crudo. ... Está ampliando su capacidad"⁴¹ de producción y sus reservas. Este aumento en la capacidad productiva tanto de OPEP como de los no OPEP, puede generar una baja en los precios y es un hecho importante para la planeación de la economía nacional.

IV. Conclusiones

La bonanza petrolera de los últimos meses le ha traído a Colombia beneficios económicos que le han permitido sobreaguar en momentos en que la economía nacional atravesaba por una recesión. Dentro de esta bonanza, es importante resaltar el papel de la guerra en Iraq de 2003, la cual hizo que el precio del crudo superara en diez puntos lo presupuestado por el gobierno de Bogotá para el presente año. Asimismo, hay que tener en cuenta que si esta "guerra desencadena el terrorismo (y) alimenta los odios raciales ... los precios del crudo se dispararán (pero) la economía (mundial) se estancará"⁴².

⁴⁰ Jaidir Martínez "El petróleo y la guerra contra Iraq", *op. cit.*, pág. 23.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

Este hecho significa que si bien, desde el punto de vista económico, Colombia se ha beneficiado de la crisis hasta el momento, esto puede cambiar según el orden político, económico y social del Golfo Pérsico, y las estrategias de planeación de Bogotá deben reflejar esta probabilidad. De igual modo, es también fundamental señalar que esta inestabilidad que se percibe en el Golfo Pérsico y al interior de Arabia Saudita, son factores que pueden alterar la producción mundial de petróleo y, por consiguiente, los precios. No obstante, "a mediano plazo, la fortaleza de las instituciones colombianas podría (hacer aun más interesante a Colombia frente) a Estados Unidos (ya que Colombia) tiene un potencial petrolero inexplorado, no queda en Oriente Medio y está bajo su área de influencia geográfica y política"⁴³.

Sin embargo, esta influencia no siempre ha sido benéfica para Colombia y una alianza con Estados Unidos en el siglo debe partir del respeto a la soberanía, de los intereses comunes y del derecho internacional. Éste es el *realpolitik* a largo plazo. No puede ser una alianza que se perciba como impuesta por Washington dentro de una estrategia de seguridad que limite las opciones democráticas de los países o que interfiera con la tradición jurídica del gobierno colombiano.

Finalmente, se puede ver como una guerra al otro lado del mundo ha traído consecuencias para los procesos de toma de decisiones en Colombia que no deben quedarse en lo coyuntural sino por el contrario servir para la creación de políticas de Estado, tanto económicas como internacionales, que trasciendan con el paso de los gobiernos. Dentro de éstas, y en el ámbito económico, cabe resaltar que si bien es importante beneficiarse de los precios actuales del petróleo, también es fundamental prever para el futuro. En cuanto al plano político internacional, se hace necesario diseñar estrategias de inserción a largo plazo y no actuar de manera coyuntural y con vista a beneficios a corto plazo.

Al fin y al cabo, la guerra fue corta, pero sus consecuencias aún se hacen sentir. En palabras de Sir Winston Churchill, "la mejor cualidad de un político debe ser su habilidad para predecir lo que va a pasar mañana, el mes siguiente y el año

⁴³ *Ibid.*

siguiente, ... puesto que es siempre sabio mirar hacia delante pero muy difícil ver más allá del horizonte" ⁴⁴.

Bibliografía

Artículos

- Aya Smitmans, María Teresa, —, "Irán: ¿es posible la democracia en un Estado islámico?", en *Oasis 2000* Bogotá Universidad Externado de Colombia, 2001
- "Turquía: un Estado musulmán con racionalidad occidental o un Estado occidental con corazón musulmán" en *Oasis 2001*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- "Arabia Saudita: entre la media luna y el Tío Sam", en *Oasis 2002* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Churchill, Sir Winston, en Internet:
<http://home.att.net/~quoteseexchange/sirwinstonchurchill.htm>
- Esparza, Catalina, corresponsal de la BBC en Colombia. "Colombia/Irak: piden explicaciones", Bogotá, marzo 20 de 2003, en Internet:
http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_2866000/2866421.stm
- "Bogotá apoya a EEUU en Irak", Bogotá, abril 3 de 2003 en Internet:
http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_2866000/2866421.stm
- Hernández, Pablo, Elie Hacallán, Víctor Poleo, "Venezuela y el Plan Colombia", en Internet: http://www.soberania.info/plan_colombia_portada.htm

⁴⁴ Sir Winston Churchill en Internet: <http://home.att.net/~quoteseexchange/sirwinstonchurchill.htm>

- Musseri, Sergio. Entrevista a Peter Hakim, "La ayuda depende de los resultados", *El Tiempo*, Bogotá, junio 19 de 2003.
- Martínez, Astrid, "El petróleo y la guerra contra Iraq" en *Revista Zero*, No. 10, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003
- Tokatián, Juan, "¿El fin de la soberanía?" en Internet:
www.analitica.com/vas/1999.12.4/internacional/09.htm
- "El petróleo y la guerra en Colombia" en Internet:
http://www.anncoi.com/novembre_eng/Noviembre2002/2011_irak_y_colombia.htm

Otros

- CIA World Factbook, en Internet:
<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/iz.html>
- <http://www.monde-diplomatique.fr/2002/12/BARAN/17249>
- http://europa.eu.int/comm/external_relations/iraq/intro/
- http://www.veneconomic.com/files/indicadores/indicador92_1872.PDF
- www.scopefrci.com.co
- www.pobleagueonline.org
- www.plc-cci.org
- isa.igc.org/Features/Colombia/SR3mondragon.html

PATTI LONDOÑO JARAMILLO¹

Docente e investigadora de la
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales,
Centro de Estudios y Proyectos Especiales,
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: pattilond@hotmail.com

¹ Las ideas expresadas solo comprometen a la autora.

RESUMEN

Este artículo se refiere a los informes presentados a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por los últimos cuatro secretaríos generales, en los cuales describen las actividades y los retos de la Organización. Estos informes introducen nuevas ideas y conceptos y han obligado a los países a incorporar diversos desafíos en sus relaciones y negociaciones. Una de las más importantes tendencias es la inclusión de la sociedad civil en las actividades del sistema como resultado de haber colocado al individuo en el centro de las prioridades y estrategias de las Naciones Unidas. También se describen rápidamente las propuestas de los secretaríos, sobre todo de las ideas que se desarrollan en el marco de la prevención de los conflictos y de la responsabilidad de proteger y darle seguridad a la sociedad.

ABSTRACT

This article deals with the reports that the last four Secretary Generals have presented to the General Assembly of the United Nations, as well as the challenges that the Organization faces and has faced. The reports introduce new ideas and concepts that have made it mandatory for member countries to accept challenges to the way they manage their international negotiations. One of the more important changes is to have made civil society an active player within the system, as a result of the fact that the United Nations has placed individuals at the center of its priorities and strategies. The article also describes the Secretary General's proposals within the framework of conflict prevention and the protection and security of society.

A través de los años, los secretarios generales de las Naciones Unidas han presentado informes a la Asamblea General que describen las actividades y los retos de la Organización. Desde el informe de Agenda para la Paz, tanto Boutros-Ghali como Kofi Annan, han elaborado informes a la Asamblea sobre temas puntuales que no necesariamente describen las actividades de la Organización. Estos informes introducen nuevas ideas y conceptos y han obligado a los países a incorporar diversos retos en sus relaciones y negociaciones. Una de las más importantes tendencias es la inclusión de la sociedad civil en las actividades del sistema, como resultado de haber colocado al individuo en el centro de las prioridades y estrategias de las Naciones Unidas.

Este proceso tiene aspectos positivos y negativos. Por un lado, contribuye con la revitalización de los trabajos de las Naciones Unidas para adaptarla a las necesidades del momento. Por otro lado, las ideas de los estados miembros dejan de ser las principales en la consideración de la Secretaría. Ha aparecido en los últimos años la tendencia de convocar grupos de expertos, asesores especiales, comisiones o "personas eminentes" para desarrollar temáticas que más tarde se le presentan a los estados. No todos los estados aceptan esta tendencia, en especial cuestionan la dinámica de las "personas eminentes". Quiénes son, con qué criterios se seleccionan, qué objetivos e ideas defienden, quién las selecciona, qué participación tienen los estados en la escogencia, etc. Éstos son algunas de las preocupaciones de algunos estados miembros que se convierten en simples observadores de los principales debates y dinámicas de la Organización.

Los informes de los secretarios han sido sobre temas diversos y se han referido a las acciones de la Organización. Han tratado temas como la paz, la democratización, el desarrollo, los niños en conflicto, los retos para el desarrollo y el manejo de los conflictos en África, la mujer, paz y seguridad o la prevención de conflictos armados. Dada la naturaleza, principalmente interna, de los conflictos de los últimos años, Naciones Unidas enfrenta tareas diversas y complejas y parece calar la creencia que la prevención de los conflictos es la mejor fórmula para hacer

de la ONU una organización más eficiente y creíble. La propuesta busca que el sistema internacional pase de una cultura de reacción a una de prevención.

En este artículo describiré rápidamente las propuestas de los secretarios generales sobre prevención e introduciré dos iniciativas relacionadas, que las complementan e intentan profundizar. Las ideas que se desarrollan en el marco de la prevención de los conflictos, de responsabilidad de proteger y de seguridad humana están estrechamente relacionadas y se podrían concebir dentro de un mismo continuo. Las presento de manera independiente, pues este artículo pretende únicamente introducirlas. Asimismo, como son propuestas que provienen de diferentes fuentes, unas de la Secretaría General y otras de comisiones de la sociedad civil, es importante mantenerlas separadas. Sin embargo, se deben entender dentro de una misma dinámica y cada día más en la Organización se examinan en el mismo contexto.

Tanto la prevención de los conflictos, como la responsabilidad de proteger y la seguridad humana se enfocan, principalmente, en conflictos internos, que son la mayoría de los conflictos sucedidos en el sistema internacional en los últimos años. La mayoría de conflictos tomados como referencia ha sucedido en África y aunque algunos tienen dimensiones regionales e incluso internacionales, las dinámicas principales son internas, como por ejemplo en Somalia, Ruanda, Burundi, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Angola, Mozambique, Sierra Leone y Liberia.

Asimismo, las tres ópticas, prevención de conflictos, responsabilidad de proteger y la seguridad humana, defienden la soberanía del individuo y se fundamentan en la defensa de los derechos humanos, que no conoce fronteras nacionales. Las tres implican a la comunidad internacional en la solución de conflictos mediante dinámicas creativas que no necesariamente requieren de la movilización de fuerza, aunque ésta no se excluye. Medidas no militares como las sanciones y más recientemente las llamadas sanciones dirigidas son consideradas con interés. Las sanciones no deben entenderse como una herramienta de fácil aplicación, no

solamente por la complejidad de su manejo sino por los efectos que pueden tener sobre poblaciones enteras y sobre terceros.

A continuación presentaré las tres dinámicas como una contribución para entender la evolución de los conceptos que intentan definir el sistema internacional en la coyuntura del momento.

1. Prevención de conflictos desde la Secretaría General

Cuatro secretarios generales se han ocupado, de manera especial, del tema de la prevención de conflictos, en su búsqueda por crear un espacio para la acción de la Secretaría General. Ellos han sido: Dag Hammarskjöld, el segundo secretario, de Suecia; Javier Pérez de Cuéllar, el cuarto secretario, de Perú; Boutros Boutros-Ghali, quinto secretario, de Egipto; y Kofi Annan, sexto secretario, de Ghana.

DAG HAMMARSKJÖLD

En realidad, el primero en hablar de prevención fue Dag Hammarskjöld. En 1961, el Secretario General sueco pronosticó que el espacio de acción de la Organización radicaba en su capacidad para prevenir los conflictos. No tuvo tiempo para desarrollar sus ideas en un contexto internacional que todavía se gulaba por las políticas de confrontación de las grandes potencias. Años después, Ghali y Annan retomaron sus ideas y buscaron, en un contexto marcado por conflictos internos y transnacionales complejos, consolidar su papel dentro de la capacidad preventiva de la Organización para el manejo de conflictos.

En su informe de 1960, Hammarskjöld expresó: "la experiencia indica que la diplomacia preventiva... reviste especial importancia en aquellos casos en que cabe considerar que el conflicto original o bien es resultado de un vacío de poder

entre los bloques principales o trae consigo el riesgo de que se forme ese vacío. En estos casos toda acción preventiva debe encaminarse... a llenar el vacío de forma que no provoque, por parte de cualquiera de las principales potencias, una acción cuya iniciativa podría tener propósitos preventivos, pero originar al mismo tiempo contramedidas del otro bando". Las crisis del Suez, Gaza, Líbano, Jordania, Laos y Congo merecían un tratamiento de diplomacia preventiva y era posible tener éxito siempre y cuando se dieran los espacios políticos para aplicarla. La diplomacia preventiva tenía la premisa de la cooperación internacional para el mantenimiento de la paz, el progreso y la justicia e independientemente de cómo evolucionarían las Naciones Unidas, ésta era la única certeza del momento².

Hammarskjöld enmarcó la prevención en su contexto histórico. Ahora la prevención aparece como la fórmula para mantener al sistema de las Naciones Unidas activo en la solución de conflictos, en especial en aquellas crisis en las cuales los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no parecen tener intereses fundamentales.

JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

Javier Pérez de Cuéllar fue menos explícito que Hammarskjöld o sus predecesores en cuanto a orientar a la organización hacia el trabajo preventivo. Sin embargo, la gran mayoría de sus reflexiones críticas buscan crear un nicho de acción para la Organización, y superar así la parálisis frecuente del sistema originada en la confrontación de las potencias. Le preocupó la incapacidad de las Naciones Unidas para mantener la paz y servir de foro para las negociaciones fundamentales del sistema. Quería ver a la Organización como un instrumento de paz y cambio racional.

² Dag Hammarskjöld, *Introducción a la Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1960. Documento A/4390/Add.1. Nueva York: Naciones Unidas, 1960, pág. 5.

³ Dag Hammarskjöld, *Introducción a la Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1960. Documento A/4390/Add.1. Nueva York: Naciones Unidas, 1960, pág. 8.

Para Pérez de Cuéllar, "intereses nacionales efímeros, viejos resentimientos y temores y diferencias ideológicas han empañado la visión de la Carta. ... La voluntad de conciliar diferencias, es débil o brilla por su ausencia y... el concepto de las relaciones mundiales dominadas por preocupaciones de seguridad nacional o enfocadas como una lucha de evolución impredecible entre grandes fuerzas ideológicas parece haber desplazado al de la nueva y esclarecida comunidad internacional prevista en la Carta"⁷.

Reafirmaba que "las fuerzas del nacionalismo y los temores por la seguridad nacional, lejos de disminuir después de la Segunda Guerra Mundial, se acrecentaron rápidamente. La incapacidad de la comunidad internacional para resolver muchos de sus problemas, ... dio origen a un proceso de exclusión de las Naciones Unidas y de recurso a otras medidas, la fuerza, la acción unilateral o las alianzas militares enfrentadas, que debilitaron la fe en la Organización"⁸.

Para que la Organización no quedara relegada a un segundo plano era urgente encontrar temáticas que permitieran una mayor acción sin afectar el poder directo y las agendas de los cinco miembros permanentes. En este contexto, temas como el desarme, la pobreza, la inequidad, los derechos humanos son fortalecidos para su tratamiento dentro de la Organización. Para el secretario peruano, un sistema internacional no sería estable hasta que existiera un mecanismo real y confiable de mantenimiento de la paz, hasta que el desarme y la limitación de armamentos fueran concertados y hasta que el desarrollo de un sistema económico justo y eficaz no comandara las relaciones entre los Estados⁹.

Todos estos son los temas actuales de la prevención de conflictos.

Para Pérez de Cuéllar, "mientras que antes se consideraba a la Organización una torre de Babel, y en el mejor de los casos, un lugar de reunión para negociaciones

⁷ Javier Pérez de Cuéllar, *Memoria sobre la labor de la Organización*, 1983. Nueva York: Naciones Unidas, 1983, pág. 15.

⁸ Javier Pérez de Cuéllar, *Memoria sobre la labor de la Organización*, 1984. Nueva York: Naciones Unidas, 1984, pág. 5.

⁹ Javier Pérez de Cuéllar, *Memoria sobre la labor de la Organización*, 1984. Nueva York: Naciones Unidas, 1984, pág. 7.

diplomáticas frecuentemente infructuosas, actualmente (a principios de los noventa) se ve a las Naciones Unidas como un centro para la concertación de acuerdos y la adopción de decisiones, un muro de contención al caos en las relaciones internacionales, y la única institución que mejor puede velar porque el accionar de las naciones se rija por el derecho internacional y responda a los dictados de la justicia."¹⁰ Si bien, la Organización sufre aún de negociaciones infructuosas, también, con sus deficiencias y fortalezas, es considerada hoy por hoy como una fuerza legítima de acción internacional. La crisis de Iraq de 2002 y 2003 así lo demostró. Una acción liderada por la ONU era considerada legítima mientras que por fuera de ésta era altamente cuestionada.

BOUTROS BOUTROS-GHALI

La propuesta central de Boutros-Ghali fue la Agenda para la Paz¹¹ en la cual la "diplomacia preventiva, pasó de ser un concepto vago e indefinido, a ser considerada como un ámbito esencial para la acción práctica"¹². Las formas de diplomacia preventiva consisten en la prevención de conflictos, la investigación de hechos, los buenos oficios y la buena voluntad, la designación de enviados especiales en zonas de tirantez y las gestiones encaminadas a sentar en la mesa de negociaciones a las partes en un posible conflicto. Para Ghali, la diplomacia preventiva "es un proceso continuo que puede ir desde una breve conversación telefónica hasta el desplazamiento de unidades militares"¹³. En la Agenda para la Paz se indica que de las 21 operaciones desplegadas desde 1988, año que coincide con la distensión entre las potencias, 8 solamente se ocupan de conflictos entre estados y 13 actúan en conflictos internos. De las 11 operaciones desplegadas desde 1992 solamente 2 tenían un contenido internacional¹⁴. Se observa, entonces,

⁷ Javier Pérez de Cuéllar, *Memoria sobre la labor de la Organización*, 1983. Nueva York: Naciones Unidas, 1983, p. 45. Boutros Boutros-

⁸ Ghali, *Agenda para la Paz*. Documento A/47/277 - S/24111. Nueva York: Naciones Unidas, 1995. Este informe tuvo dos resoluciones de la Asamblea General, A/47/120 A del 18 de diciembre de 1992 y A/47/120 B del 20 de septiembre de 1993.

⁹ Boutros Boutros-Ghali, *Memoria sobre la labor de la Organización*, 1993. Nueva York: Naciones Unidas, 1993, p. 107.

¹⁰ Boutros Boutros-Ghali, *Memoria sobre la labor de la Organización*, 1993. Nueva York: Naciones Unidas, 1993, p. 107.

¹¹ Boutros Boutros-Ghali, *Agenda para la Paz*. Documento A/47/277 - S/24111. Nueva York: Naciones Unidas, 1995, p. 9.

un cambio cualitativo de las actividades de paz y de ahí que las nuevas propuestas desarrollen actividades con poco nivel de aceptación años atrás.

Tanto el informe sobre la Agenda para la Paz como las resoluciones de la Asamblea General dieron el marco para la acción preventiva, las operaciones de establecimiento, de mantenimiento y de consolidación de la paz (*peace-making, peace-keeping, peace-building*) de las Naciones Unidas. Para Ghali, el mantenimiento y el establecimiento de la paz como creación de las Naciones Unidas, eran conceptos en transformación que recuérnan retroalimentarse de la experiencia y las circunstancias del entorno. Las limitaciones de estas modalidades son la necesidad de acuerdo de las partes en un conflicto para permitir su funcionamiento.

En la nueva tipología de conflictos, estos mecanismos de mantenimiento y establecimiento no siempre eran los más efectivos, pues en ocasiones, no había quien aceptara la acción de la Organización. De ahí que la nueva generación de operaciones de paz dependa más de la información pública y del apoyo que reciba la ONU para realizar sus gestiones. En esta nueva generación, la recuperación del individuo y de la sociedad como centro de la escena multilateral es válida para legitimar mandatos y acciones tomadas para defender los derechos humanos. Este nuevo enfoque ha permitido en la última década actuar sin necesariamente tener el consentimiento del Estado, como en los casos de Somalia o Ruanda.

Para Ghali, la diplomacia preventiva era una de las posibles medidas para evitar que las controversias se transformaran en conflictos armados. Otras medidas pueden ser el despliegue preventivo de personal militar o de policía, las actividades preventivas de tipo humanitario en caso de refugiados o de consolidación que implican acciones económicas, políticas y sociales. Las medidas preventivas tienen características comunes en el sentido que dependen de la alerta temprana, implican una recolección de información sobre las causas y la naturaleza del conflicto y exigen el consentimiento de las partes o la parte en cuya jurisdicción han de aplicarse las medidas preventivas¹³.

¹³ Boutros Boutros-Ghali, *Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1995, Nueva York: Naciones Unidas, 1995, pág.243.

Por establecimiento de la paz (*peace-making*) se entiende "el recurso a medios diplomáticos para persuadir a las partes en un conflicto a poner fin a las hostilidades y a negociar el arreglo pacífico de su controversia"¹³. Mediante operaciones político-militares, se busca el mantenimiento de la paz por medios diplomáticos, la asistencia humanitaria y la consolidación de la paz.

Por consolidación de la paz (*peace-building*) después de los conflictos se entienden todas las medidas que busquen desmilitarizar, reglamentar las armas ligeras, llevar a cabo una reestructuración institucional, reformar la policía y a justicia, velar por el respeto de los derechos humanos, introducir una reforma electoral, observar las políticas para el desarrollo económico y social. Son todas las medidas más encaminadas a hallar soluciones de largo plazo que necesariamente involucran el funcionamiento político, económico y social del Estado en cuestión.

El mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) ha sido la actividad tradicional en las operaciones de paz, que involucra el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza, salvo en caso de legítima defensa o de operaciones bajo el capítulo séptimo de la Carta.¹⁴

Lo más significativo de las acciones preventivas ha sido la manera cómo le han permitido a las Naciones Unidas involucrarse en diversos conflictos en el mundo, en especial internos, sin el rechazo vehemente de los países miembros de la Organización que en una época valoraban el principio de no-injerencia en los asuntos internos. Ghali logró consolidar, en un mundo en distensión, una ambición de los secretarios generales, reivindicada especialmente por Dag Hammarskjöld y Javier Pérez de Cuéllar.

Boutros Boutros-Ghali armó una estructura que le permitió a las Naciones Unidas moverse en los ámbitos político, económico y social con la misma estrategia. Unió la paz con el desarrollo y éstos con la democracia. Esta agenda que parece prevenir

¹³ Boutros Boutros-Ghali, *Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1995, Nueva York: Naciones Unidas, 1995, pág.243.

¹⁴ Boutros Boutros-Ghali, *Agenda para la Paz*, Nueva York: Naciones Unidas, 1995, pág.13-25.

del pensamiento idealista wilsoniano americano no logró hacerla merecedora de un segundo mandato al frente de la Secretaría por oposición de Estados Unidos. Defendió en su Agenda para la Democratización, el último de su trilogía, luego de la Agenda para la Paz y la Agenda para el Desarrollo, que la democratización era un proceso que conducía hacia una sociedad menos autoritaria, más abierta y más participativa. Asimismo, consideró que la democracia era un sistema de gobierno con distintos mecanismos e instituciones, el ideal donde el poder político se basaba en la voluntad popular¹⁶.

KOFI ANNAN

Kofi Annan ha concentrado su mandato en hacer de la prevención la regla y no la excepción en las acciones de la Organización. En el Consejo de Seguridad, en la medida en que sus informes e ideas puedan influir en la Asamblea General, convocando a los 191 miembros a respaldar sus propuestas y en la Secretaría General y el sistema de fondos, organismos, programas y organizaciones especializadas para coordinar esfuerzos en torno a las medidas, operaciones y estructurales de prevención.

Será recordado no sólo por contribuir con Boutros-Ghali en darle al África 15 años de reno en la Secretaría General y por qué no 20 años si Asia no encuentra candidato para sucederlo o si América Latina no se juega la carta en caso de que Asia decline nuevamente. También será recordado por sus esfuerzos en hacer de la prevención de los conflictos la pieza angular de su gestión, con la colaboración de los Estados, de las Organizaciones Regionales del Sistema de las Naciones Unidas, en general, y de la sociedad civil, en particular, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Este último aspecto es significativo pues le ha inyectado a la Organización una especie de "oenegismo" impensable diez años atrás. Las organizaciones no gubernamentales se convierten, poco a poco, en actores centrales del sistema, tanto para tratar los conflictos desde una óptica estructural como operacional.

¹⁶ Boutros Boutros-Ghali, *Agenda para la Democratización*, Nueva York: Naciones Unidas, 1996, pág. 1.

Para Kofi Annan, "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"¹⁶.

Para Annan, la cultura de la prevención, con sus estrategias operacionales para solucionar crisis inmediatas y estructurales y llegar a los problemas de fondo, que en definitiva consisten en una inversión para el desarrollo sostenible, es fundamental para enfrentar los retos humanitarios producidos por la violencia o por desastres naturales, económicos, sociales, políticos y las guerras al interior de los países. Annan busca que la prevención sea la pieza angular del sistema de seguridad colectiva del siglo XXI¹⁷.

Las propuestas de Annan han sido complementadas por iniciativas provenientes de la sociedad civil, auspiciadas principalmente por algunos gobiernos de los países industrializados. Dentro de esta estructura lo más importante son los conceptos de buen gobierno y de derechos humanos. El buen gobierno para crear un sistema donde el régimen de la ley prevalezca igual que los derechos humanos y colocar los derechos del individuo en el centro del sistema. El mundo en desarrollo se convierte, una vez más, es un simple espectador de los análisis que se plantean sobre los problemas y conflictos que suceden en sus países y regiones.

II. Responsabilidad para proteger

En 2001, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados presentó un informe que ha suscitado debate e interés en los miembros de la

¹⁶ Kofi Annan, *Prevención de conflictos armados*, Nueva York: Naciones Unidas 2002, pág. ix-x.

¹⁷ Kofi Annan, *Prevención de conflictos armados*, Nueva York: Naciones Unidas 2002, pág. 11.

Organización desde entonces¹⁸. El informe desarrolla una propuesta sobre intervención humanitaria, llamada en el estudio, responsabilidad de proteger.

El principio que emerge es que la intervención, con el propósito de protección humana, incluso la intervención militar en casos extremos, debe suceder cuando ocurre un gran daño a los civiles o cuando puede ocurrir y el Estado en cuestión es incapaz o no desea poner término al sufrimiento humano, o es él mismo el que lo ocasiona¹⁹.

Este nuevo principio involucra la responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir, con el propósito de construir una paz durable, promover el buen gobierno y el desarrollo sostenible²⁰. Este enfoque por los mecanismos que sugiere, parte más de una óptica de coerción que de una de cooperación. De ahí que las medidas que se sugieran para lograr la protección del individuo y las comunidades, en países donde sus derechos son violentados por comisión u omisión del Estado, son de carácter sancionatorio y la cooperación en ámbitos sociales, económicos, humanitarios y políticos pasa a un segundo plano.

La responsabilidad de proteger implica evaluar los temas desde la óptica de las poblaciones vulnerables que necesitan apoyo y no desde la perspectiva de los que buscan la intervención. El objetivo es proteger comunidades de ser masacradas, mujeres de sufrir violaciones y niños de morir de hambre. La responsabilidad de proteger recae principalmente en los estados. Sin embargo, cuando éstos son incapaces o no desean ejercer esta responsabilidad, o el Estado mismo es el que ocasiona el sufrimiento, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de actuar en su lugar. La responsabilidad de proteger plantea los costos que se asumen al no actuar y los beneficios que se logran al hacerlo a tiempo²¹.

¹⁸ Responsabilidad de Proteger, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, Canadá, 2001. Este documento se puede encontrar en www.icspdc.org.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 16.

²⁰ *Ibid.*, pág. 39.

²¹ *Ibid.*, pág. 17.

Estos estudios surgen de las reflexiones posteriores al genocidio en Ruanda, en el cual la comunidad internacional no actuó para prevenirlo o para pararlo a tiempo. Kofi Annan era el entonces encargado en la Secretaría de las Operaciones de Paz y Ruanda era miembro no permanente del Consejo de Seguridad cuando el genocidio se llevaba a cabo. La inacción de la ONU se debió, en principio, a la falta de decisión del Consejo de Seguridad sobre la acción que se debía llevar a cabo en Ruanda y, en especial, sobre quién debía liderar dicha operación. Al no ser Ruanda un país fundamental en la geopolítica mundial, pocos eran los retos que significaba este conflicto interno para la política entre las grandes potencias. Sin embargo, significó una crisis humanitaria sólo comparable con genocidios como el de Kampuchea perpetrados por el Jemer Rojo. Cuando las proporciones de la crisis superaron todo límite, el Consejo decidió enviar una tardía operación de paz en 1994.

En este contexto, recordando el genocidio de Ruanda y para crear una conciencia sobre la necesidad de actuar antes de que otros hechos similares se repitan, la responsabilidad de proteger comenzó a tomar forma. Por su propósito equivale a una intervención humanitaria.

El tema de rendición de cuentas (*accountability*) es fundamental en este enfoque. Tanto los tribunales creados para juzgar los crímenes de guerra y contra la humanidad en Ruanda, la Antigua Yugoslavia, Sierra Leona y Camboya, como la Corte Penal Internacional, buscan llevar a la práctica el principio de rendición de cuentas y contra la impunidad.

El enfoque de la responsabilidad de proteger considera importante concentrarse en la solución de las causas profundas de los conflictos mediante medidas operacionales y estructurales. El informe sobre prevención de conflictos de Kofi Annan de 2001 también expone este aspecto²². Estas causas pueden ser la pobreza, la represión política, la distribución inequitativa de los recursos²³. Las estrategias

²² Kofi Annan, *Prevención de Conflictos Armados*, Informe del Secretario General, Nueva York: Naciones Unidas, 2001.

²³ Responsabilidad de Proteger, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, Canadá, 2001, pág. 22.

deben orientarse hacia los derechos humanos, la protección de los derechos de las minorías y en la instauración de acuerdos políticos que incluyan a todos los grupos de la sociedad²⁴.

La propuesta de la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados se estructura en torno a cuatro pilares: político, económico, jurídico y militar.²⁵

A. Medidas políticas y diplomáticas

Significa entender las debilidades políticas de las estructuras de los países y, por lo tanto, involucra fortalecer o establecer, en caso de ausencia, instituciones democráticas y lograr construir capacidades locales y nacionales. Implica una revisión de constituciones para promover los mecanismos de alternar el poder. Asimismo, buscan la construcción de la confianza entre comunidades o grupos distintos. El apoyo a la libertad de prensa es fundamental en estas estrategias así como el imperio de la ley. Una condición *sine qua non* es la promoción de la sociedad civil. Dentro de las medidas de cooperación se pueden considerar la intervención directa del Secretario General, las misiones de reconocimiento, los grupos de amigos, las comisiones de personas eminentes, el diálogo y la mediación a través de los buenos oficios o los llamados internacionales. Las medidas coercitivas consisten en la aplicación de sanciones políticas, aislamiento diplomático, suspensión de la membresía a la organización, restricciones a los viajes y a los bienes de personas específicas, “*naming and shaming*”.

²⁴ *Ibid.*, pág. 23.

²⁵ Las medidas mencionadas a continuación se estructuran a lo largo del informe sobre *Responsabilidad de Proteger*, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, Canadá, 2001.

B. Dimensión económica

La dimensión económica se orienta a superar las dificultades económicas y la falta de oportunidades de la población. Involucra, dependiendo de los casos, asistencia al desarrollo y cooperación para enfrentar las inequidades en la distribución de los recursos y de las oportunidades. Significa considerar los términos de intercambio y el acceso a los mercados de los productos de los países en desarrollo dentro de las estrategias de prevención de conflictos. Esta es, sin lugar a dudas, una reivindicación constante de mundo en desarrollo muy poco atendida por el mundo industrializado que todavía juega a la política de subsidios, en especial a los productos agrícolas.

La Comisión propone medidas económicas con alicientes positivos como promesas de nuevas inversiones o de mejores términos de intercambio. Pueden ser coercitivas como sanciones comerciales y financieras, retiro de las inversiones, amenazas de retirar el apoyo del FMI y del Banco Mundial, reducción de la ayuda y de la cooperación. Lo curioso del informe es que cuando se habla de cooperación, inversiones, etcétera, por lo general, se utiliza la palabra promesa. Es decir, que es poco probable que los alicientes positivos jueguen un papel preponderante.

C. Dimensión jurídica

En el área jurídica implica la protección y el fortalecimiento de los mecanismos e instituciones jurídicas. Esto puede significar asegurar el imperio de la ley, la protección de la integridad y la independencia judicial, la promoción de la honestidad y de los mecanismos de rendición de cuentas en la aplicación de la ley. También implica mejorar las medidas de protección de los grupos vulnerables y, en especial, las minorías. Una labor fundamental es apoyar a las instituciones y organizaciones que trabajan por los derechos humanos en el ámbito local, nacional e internacional.

Alcances como la mediación, el arbitramento, fallos judiciales con el acuerdo de las partes involucradas, desplazamiento de monitores para verificar el cumplimiento de los estándares de derechos humanos hacen parte de las medidas de cooperación. Sin embargo, también existen medidas coercitivas como la imposición de sanciones jurídicas, establecimiento de tribunales para juzgar los crímenes contra la humanidad, establecimiento de la Corte Penal Internacional, las Convenciones de Ginebra y los Protocolos adicionales y otras convenciones como la de la Tortura, que estableció jurisdicción sobre los crímenes mencionados. La jurisdicción universal proviene del derecho internacional consuetudinario para genocidio y crímenes contra la humanidad.

D. Dimensión militar

Una serie de medidas importante se dirige hacia las reformas en el sector militar y de seguridad del Estado. Estas medidas comprenden la mejoría de la enseñanza y el entrenamiento de las fuerzas militares y la reintegración de los combatientes. También se orientan hacia el fortalecimiento de los mecanismos civiles de control, incluido el control presupuestal. Asegurarse que los servicios de seguridad sean responsables por sus acciones y operen dentro de la ley es un aspecto fundamental de la política que defiende los conceptos de responsabilidad de proteger vinculados a la prevención de los conflictos. La adhesión a los regímenes de no-proliferación, de control de armas y de desarme, es esencial en una política integral de prevención.

Las medidas militares incluyen desplazamientos preventivos o el uso de la fuerza. La intervención militar debe obedecer a ciertos criterios: autoridad correcta, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales, perspectivas razonables²⁶.

²⁶ Responsabilidad de Proteger: Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, Canadá, 2001, pág. 57.

Los desplazamientos preventivos involucran el traslado de tropa donde hay riesgo de que un conflicto haga irrupción, con el consentimiento del gobierno o de los gobiernos involucrados, con el propósito de prevenir el escalamiento de la situación hacia un conflicto armado. El efecto disuasivo radica en el interés que el Consejo de Seguridad manifiesta al autorizar el desplazamiento preventivo más que en la capacidad militar de la fuerza. También significa colocar a las partes involucradas bajo escrutinio internacional y la decisión de la comunidad internacional para tomar acción si se regresa a la violencia. Capacidad militar para monitorear sanciones y embargos, incluso en crisis humanitarias y para impedir que un conflicto traspase fronteras.

Para la Comisión, las operaciones para la protección humana se deben basar en los siguientes principios²⁷: objetivos políticos y mandatos claros, recursos y reglas definidas, con comando militar unificado con recursos adecuados para ejecutar la misión. El objetivo de la protección humana es lograr el cumplimiento de los derechos humanos y el imperio de la ley. La intervención militar debe proteger a la población civil, regirse por el derecho internacional humanitario, coordinar con las organizaciones, autoridades y componentes civiles y militares.

Las dimensiones consideradas intentan hacer una reformulación integral de las estructuras de los estados. La reformulación intenta ajustar el manejo de conflictos a las directrices de buen gobierno. Se tiende a creer, en el sistema de la ONU y sus agencias, que las políticas de buen gobierno son la mejor garantía para la prevención de conflictos. Países sin pobreza, sin inequidad, sin autoritarismo o despotismo, con una política centrada en los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley, son países que no deben presentar conflictos graves.

Varios ejemplos en el sistema actual demuestran lo contrario. Por ejemplo, los principales conflictos del África, - en la República Democrática del Congo, en Sierra Leone o en Angola - son conflictos producto de las riquezas en petróleo, minerales o diamantes. Al observar estos conflictos, se puede afirmar que la búsqueda de apropiación ilegal de las bonanzas de recursos lícitos e ilícitos de los países en

²⁷ *Ibid.*, pág. 57.

conflicto armado tiene un papel más definitivo en la extensión y continuación del conflicto que las precarias condiciones de gobernabilidad.

La Comisión propone considerar la soberanía como una responsabilidad, la responsabilidad de la comunidad internacional para prevenir, reaccionar y reconstruir cuando los estados sean incapaces o no deseen ejercer su responsabilidad de proteger; el acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; el papel de las organizaciones no gubernamentales, en especial, en alerta temprana y para movilizar a la opinión pública nacional y extranjera en apoyo a las medidas preventivas; y la cooperación con el sistema de las Naciones Unidas²⁹.

Lo anterior, no quiere decir que los Estados no tengan la obligación de cumplirles a los ciudadanos. Lo que significa, es que las políticas propuestas no necesariamente se ajustan a la naturaleza de los conflictos y de ahí las pocas posibilidades de lograr soluciones con este tipo de fórmulas concépticas por comisiones especiales que tienen más valor teórico que práctico.

III. Seguridad humana

Relacionado con los temas de prevención de conflictos y responsabilidad de proteger, ha evolucionado el de seguridad humana. Algunos países crearon la Red de Seguridad Humana, que como tal se ha dirigido ante el Consejo de Seguridad³⁰. Esta red busca un mundo donde las personas puedan vivir con seguridad y dignidad, sin pobreza y desesperanza. En un mundo así, a cada individuo se le garantizaría una vida sin temor y sin necesidades, con igualdad de oportunidades para desarrollar plenamente su potencial humano.

La seguridad humana significa una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad o incluso a sus propias vidas. Esta propuesta se transforma en una nueva medida de la seguridad mundial. La seguridad es el

²⁹ Esta información se tomó de la página web www.humansecuritynetwork.org

sello distintivo de una vida sin temor, mientras que el bienestar es el objetivo de una vida sin necesidades. La seguridad humana y el desarrollo humano son dos caras de la misma moneda.

La Red de Seguridad Humana está conformada por países que se coordinan a través de los ministros de Asuntos Exteriores. A ella pertenecen Australia, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Países Bajos, Noruega, Suiza, Eslovenia, Tailandia y Sudáfrica como observador. La Red considera vital la participación de las Organizaciones No Gubernamentales en sus actividades. La Red surgió durante la campaña sobre las minas terrestres y fue lanzada oficialmente durante la reunión ministerial en Noruega en 1999. Las Conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores se han celebrado en Bergen, Noruega (1999), en Lucerna, Suiza (2000), en Petra, Jordania (2001) y en Santiago de Chile (2002).

La Red busca la consolidación del sistema democrático, la defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el Estado de derecho, la cultura de paz, la solución pacífica de los conflictos y la prevención de los conflictos, el desarrollo humano sostenible para erradicar la pobreza y la desigualdad, la universalización de la Convención de Ottawa sobre las minas anti-personales, el establecimiento de la Corte Penal Internacional, la protección de los niños en los conflictos armados, el control de las armas pequeñas y ligeras, la lucha contra el crimen organizado internacional y la lucha contra el SIDA.

Aparte de la Red, existe la Comisión de Seguridad Humana, conformada por una serie de individuos y organizaciones de la sociedad civil, establecida a raíz de la Declaración de la Cumbre del Milenio, que colabora con el sistema de las Naciones Unidas. La Comisión trabaja en dos frentes que buscan proteger al individuo en situaciones críticas. Por un lado, busca erradicar el miedo y la inseguridad provenientes de la violencia y el conflicto. Se dirige hacia las necesidades de seguridad de individuos y comunidades en situaciones extremas como desplazamiento, discriminación y persecución. En breve, intenta proteger a las víctimas de la violencia, los refugiados y los desplazados internos³¹.

³¹ Human Security Now. Commission on Human Security: protecting and empowering people. New York: 2003, págs. 6-13.

Por otro lado, hace la vinculación de seguridad humana y desarrollo. El proyecto se dirige hacia la interrelación entre seguridad y las necesidades de desarrollo que se deben realizar para hacer frente a la solución de los conflictos. Es decir, que se interesa por los temas de pobreza, salud, educación, disparidades de género y otros tipos de desigualdad.

La Comisión moviliza opinión pública en torno a estos propósitos; desarrolla el concepto de seguridad humana como una herramienta operacional para la formulación política y su aplicación; y propone un programa de acción concreto para responder a las amenazas a la seguridad humana. Recibe fondos de los gobiernos de Japón y Suecia, de las Fundaciones Rockefeller y Greentree y del Banco Mundial²¹.

La Comisión centra su análisis en la seguridad del individuo y de la comunidad y no en la del Estado. Su preocupación es el individuo y la comunidad más que el Estado. Las amenazas a la seguridad de las personas no siempre son segundas al Estado. Se introducen actores diferentes de los estados. No significa simplemente proteger a los individuos, pero darles las herramientas para defenderse. Más que fronteras seguras, introduce los temas de población ambiental, terrorismo transnacional, movimientos masivos de la población, e incluso el SIDA. En especial, desarrollan la idea de la necesidad de los individuos y las comunidades para fortalecer su propia seguridad²².

Esto proviene de la realidad actual cuando son los conflictos internos los que implican amenazas a la paz y seguridad internacionales. En la nueva dinámica internacional, la exclusión de las comunidades de los beneficios del desarrollo contribuye a crear tensiones, violencia y conflictos al interior de los estados. La paz y la estabilidad y la solución de conflictos internos se crean con el respeto de los derechos humanos, el desarrollo equitativo e incluyente, el respeto de la dignidad humana y la diversidad. Asimismo, es fundamental enseñar a las comunidades a

²¹ Ibid., págs. 153-154.

²² Ibid., pág. 3.

tomar decisiones con suficiente información y actuar en beneficio propio. El reto es como lograr que las Naciones Unidas sean más efectivas en la prevención y manejo de conflictos y en la protección de las personas en las distintas comunidades y naciones.

La seguridad humana no se puede entender sin la protección de los derechos humanos. Lo anterior no sorprende, pues los derechos humanos son, hoy por hoy, el centro de preocupación de la comunidad internacional. Las distintas estrategias de acción para el manejo de conflictos internos, regionales o internacionales se fundamentan en los derechos humanos o tienen componentes esenciales de derechos humanos. Puesto que los derechos humanos no conocen fronteras nacionales, argumentos como los asuntos internos de los países o la soberanía de los estados no pueden ser invocados. El tema de los derechos humanos permite a las organizaciones internacionales, tener una gran movilidad y creatividad para el manejo de conflictos. Este tema es la pieza angular de la propuesta de prevención de la Secretaría General, de la responsabilidad de proteger y de la seguridad humana.

IV. Reflexiones finales

Kofi Annan ha afirmado en distintas oportunidades, que es urgente defender la soberanía del individuo por encima de la soberanía de los estados, en especial cuando se trata de defender la integridad y la seguridad de las poblaciones. La seguridad humana, los derechos humanos y el desarrollo sostenible están estrechamente vinculados en estas tres propuestas.

El énfasis en el debate de seguridad cambia de tener a la seguridad territorial en el centro, seguridad a través de armamento hacia seguridad a través del desarrollo humano con acceso a alimentos, trabajo y seguridad ambiental. Los componentes fundamentales de la seguridad humana son la seguridad de las

personas contra las amenazas a la vida, a la salud, a su vivienda, a su seguridad personal y su dignidad humana; que pueden ser violentadas por agresión externa, pero también por factores internos.

Lo anterior significa proteger a los individuos de inseguridades crónicas como el hambre, las epidemias, la vivienda inadecuada, el crimen, el desempleo, el conflicto social y los riesgos ambientales. Ningún Estado de la comunidad internacional puede descuidar la responsabilidad de crear mejores condiciones sociales y económicas para la población. Los esfuerzos deben traspasar la retórica. De otra forma, la comunidad internacional asume la responsabilidad de proteger a individuos y comunidades y velar por su seguridad humana.

Si bien estas propuestas son construcciones recientes tienen una gran influencia en las organizaciones internacionales y, en especial, en los países industrializados, mayores donantes del sistema de las Naciones Unidas. Con estas iniciativas los temas de buen gobierno, desarrollo sostenible y seguridad se complementan y condicionan mutuamente. Es importante conocerlas y estar preparados para ajustarse a sus preceptos dentro de una comunidad internacional que con el tiempo ha unificado iniciativas y acciones para hacer de la soberanía del individuo una realidad.

EMERGENCIA DE CHINA EN LA ESCENA INTERNACIONAL COMO POTENCIA DEL SIGLO XXI.

4

EDGAR VIEIRA POSADA

Profesor-investigador en los programas
de posgrado del Departamento de Relaciones
Internacionales de la Facultad de Ciencias
Políticas y Relaciones Internacionales
de la Pontificia Universidad Javeriana.

Correo electrónico: evieirap@andinet.com

4

RESUMEN

Se plantea en este artículo el resurgimiento de China como potencia: así lo demuestra el desarrollo de sus zonas económicas especiales en la costa que han atraído importantes volúmenes de inversión extranjera; el crecimiento espectacular de áreas industriales y de ciudades como Shanghai; su importancia militar y su posesión de armamentos atómicos; su pragmatismo reflejada en la política heredada de Deng Xiao Ping; la inteligente recuperación de Hong Kong, sin espantar a los inversionistas; una de las mayores tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto a nivel mundial y los vínculos especiales con los chinos del sudeste asiático, entre otros aspectos, son elementos suficientes para ser considerada una de las naciones emergentes que jugará un papel protagónico en la escena internacional del presente siglo.

ABSTRACT

This article deals with the reemergence of China as a world power as can be seen with the growth and development of its economic regions, in particular those in the coastal areas which have attracted a large amount of foreign investment and that of its industrial regions such as Shanghai. In addition, it can also be seen with its possession of nuclear weapons, its military presence and its realistic policies inherited from Deng Xiao Ping. Furthermore, the management of Hong Kong and the fact that foreign investment has been maintained in the island, and a continuous growth as demonstrated by the GDP amongst other, are reasons enough for China to be considered not only an important international power but also one that will have an important role to play in this century.

"La magnitud de la transformación del mundo producida por China es tal que el mundo deberá encontrar un nuevo equilibrio en 30 o 40 años. No es posible pretender que sea simplemente otro gran actor. Es el mayor actor de la historia del hombre".

Lee Kuan Yew - 1994.

I. Introducción: China - ¿el despertar del dragón?

China, con sus actuales 1250 millones de habitantes; con el desarrollo de sus Zonas Económicas Especiales en la costa, que han atraído importantes volúmenes de inversión extranjera; con el crecimiento espectacular de áreas industriales y de ciudades como Shangai; con su importancia militar y su posesión de armamentos atómicos; con su pragmatismo reflejado en la política heredada de Deng Xiao Ping, "un país, dos sistemas"; con la inteligente recuperación de Hong Kong, sin espantar a los inversionistas; con la expectativa que crea el manejo futuro de sus relaciones con Taiwán; con una de las mayores tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto a nivel mundial; con los vínculos especiales con los chinos del sudeste asiático que le permite tener indirectamente presencia en esas economías y recibir importante flujo de inversiones; con la presencia geopolítica en la región, en la que ya fue considerada por autores como Huntington como "la gran China"; son elementos suficientes para ser considerada una de las naciones emergentes que jugará un papel protagónico en la escena internacional en el presente siglo y, por consiguiente, uno de los elementos para ser considerados en adelante en cualquier análisis sobre la evolución de las relaciones internacionales.

II. China: el resurgimiento de una potencia milenaria

Cuando nos planteamos la emergencia de China como potencia en el siglo XXI, hay que considerar que se trata en realidad de su resurgimiento, pues China ya fue potencia en el pasado. Poseedora de una cultura milenaria, realizó inventos como la imprenta en el siglo IX, que se usó en forma general en el siglo X, con un idioma complejo, no de alfabeto sino de ideogramas que dificultaban el uso de tipos móviles. No tuvo mucha difusión porque el mandarín confuciano veía con temor las nuevas ideas. Así mismo, fue el inventor del papel. Los chinos conocían la pólvora desde el siglo XI, con gran aplicación en lo militar, recibiendo los europeos apenas en el siglo XIV. La realidad histórica es que es muy amplia la lista de invenciones chinas.

David Landes enumera las siguientes:

la carrelilla, el esribo, la collera rígida para los caballos (para evitar que se estrangulen), la brújula, el papel, la imprenta, la pólvora (...). La industria china se anticipó mucho tiempo a la europea: en cuanto al trabajo textil, los chinos contaban con una máquina hidráulica para hilar el cáñamo en el siglo XII, aproximadamente quinientos años antes que la Inglaterra de la Revolución industrial conociera los telares e hiladoras impulsados por agua; o en lo que respecta a la fabricación de hierro, los chinos aprendieron en forma temprana a usar el carbón o el coque en altos hornos para fundir hierro y producían 125.000 toneladas de hierro colado en barra hacia finales del siglo XI, cifra a la cual llegó Gran Bretaña seiscientos años más tarde (Landes, 1999, p.89).

El problema chino fue que no desarrolló este potencial. La máquina para hilar cáñamo no fue adaptada para realizar manufacturas de algodón y el proceso de fundición de carbón se dejó de utilizar. En esto incidió la organización de la sociedad china, en donde el Estado chino interfería cualquier actividad, llegando al punto bajo la dinastía Mng (1368-1644), de intentar prohibir todo comercio con el exterior.

Etienne Balazs, citado por Landes, afirma:

La sociedad china fue sumamente totalitaria (...) no existía la iniciativa privada, ni expresión de vida pública que pudiera escapar al control oficial (...) había una gran variedad de monopolios estatales: sal, hierro, té, alcohol, comercio exterior. Existía un monopolio de la educación, celosamente vigilada. Había prácticamente un monopolio de las letras, todo lo que se escribiera extraoficialmente, que escapara de la censura, tenía pocas posibilidades de llegar al público (...) Tenían reglamentaciones para la vestimenta; otra para la construcción pública y privada; los colores que se podían usar, qué música se podía escuchar; los festivales, todo estaba reglamentado. Existían normas para el nacimiento y normas para la muerte; el Estado providencial vigilaba minuciosamente cada paso de sus súbditos, desde la cuna hasta la sepultura (Landes, 1999, p.91).

Fue notable también por esta época el desarrollo naval chino, realizaron entre 1405 y 1431 siete expediciones navales por el océano Índico e Indonesia: *"para mostrar la bandera china, hacer que los barbaros tomaran conciencia y supieran del Reino Celestial, recibir homenaje y tributo y reunir para el emperador aquellas pocas rarezas que no se conseguían dentro de sus fronteras"* (Landes, 1999, p. 133). La primera de las flotas era de 317 embarcaciones con 28.000 hombres. Los barcos eran los más grandes construidos, con hasta 120 metros de eslora y 50 de ancho, nueve mástiles y doce velas cuadradas de seda roja. Compárese con los 26 metros de la Santa María, con la que Colón descubrió el Nuevo Mundo.

El problema una vez más, fue que esta apertura hacia el mar no le significó nada a China, la que fue interrumpida totalmente a partir de 1431, convirtiéndose más adelante en delito navegar hacia el mar, al decidir China introvertirse deliberadamente. El Estado confuciano detestaba el éxito comercial. Y China perdió en aquella oportunidad la posibilidad de haber superado a Europa y haber afirmado su supremacía como potencia.

Como dice Landes: *"el Imperio Celeste siguió roncando durante cientos de años más, impenetrable e imperturbable. Por el mundo lo estaba dejando atrás"* (Landes, 1999, p. 139). Hasta ahora. Porque el nuevo despertar del dragón, desde fines del siglo XX, lo convierte en la potencia emergente para el siglo XXI.

III. Los cambios en la República Popular de China

Bajo Mao Zedong (anteriormente Mao Tse Tung), China había logrado asegurar nuevamente su presencia en la escena internacional, cuando en la creación de las Naciones Unidas, fue incluida como una de los cinco integrantes del Consejo de Seguridad, lo que le daba derecho a vetar acciones de proyección mundial. Sin embargo, luego del nacimiento de la República Popular China el 1º de octubre de 1949 y el confinamiento en la Isla de Taiwán (o Formosa nombre colonial portugués) de los nacionalistas chinos de Chiang Kai Shek, *"por 22 años Estados Unidos logró que el asiento de China en la ONU lo ocupara el régimen de Taiwán no el de China continental, lo cual recuperó su posición en el organismo a fines de 1971, cuando la RPCH poseía ya sus propias armas nucleares que había desarrollado desde 1964, sin ayuda de la Unión Soviética y en medio de una virulenta disputa con ésta"* (Anguiano, 1999, p. 10).

Refiriéndose a los profundos cambios que se están dando en el país, el ex-embajador mexicano en China, Eugenio Anguiano, afirma que

En la actualidad, la RPCH se halla inmersa en un gigantesco esfuerzo de transformación económica, que naturalmente tiene y tendrá aún mayores consecuencias sociales y políticas, no todas ellas previstas o deseadas, por el partido comunista. En síntesis, lo que se está produciendo en China

'roja' es un doble proceso de cambio: por un lado de una economía y sociedad básicamente rurales, a una sociedad predominantemente urbana, con economía mayoritariamente industrial y de servicios; por el otro, la modificación de una economía centralmente planificada y compulsiva, a uno de mercado, pero con predominio de la propiedad del Departamento de Relaciones Internacionales estatal y colectiva y una fuerte intervención del Estado (Anguiano, 1999, p.11).

Mientras en economía está instaurando lo que denomina "economía socialista de mercado" (otro de los legados de Deng Xiao Ping), a través del cual, sin abandonar una responsabilidad central del Estado, ha permitido flexibilizar la llegada al país de capitales extranjeros a través de la figura de las "zonas económicas especiales", en el terreno político sigue bajo la conducción del partido comunista, sin aceptar aperturas democráticas como las concibe Occidente, tal como se apreció a raíz de los acontecimientos de la Plaza de Tiananmen en 1989.

Todos estos cambios generan expectativa favorable y a la vez preocupación en Occidente, ante el sistema de valores diferente entre unos y otros. Pero se reconoce la emergencia de China en la escena mundial como uno de los hechos más significativos de los últimos tiempos¹.

Esta irrupción china en la escena internacional tiene como uno de sus notables componentes el sorprendente crecimiento de su PIB, de los más altos del mundo, pues en la década del noventa su promedio anual fue de 10.7%, habiendo alcanzado en algunos años cifras superiores al 12%. A la vez, la economía china pasó a representar más del 7% del PIB mundial, cifra también sorprendente si tenemos en cuenta que a comienzos de los sesenta, el PIB chino no llegaba siquiera a representar un 1%.

¹ A este respecto, Peter Drucker dice: "Indudablemente el surgimiento del Asia chino y del Asia Sudoriental durante los últimos diez o quince años es el acontecimiento más importante en la economía mundial. Al mismo tiempo, es lo que más interrogantes plantea." (Drucker, 1997, p. 5).

IV. La Gran China como elemento consolidador del rol de potencia regional

Cuando pensamos en la China actual, la circunscribimos a sus fronteras presentes, partiendo del pensamiento que por tratarse del tercer país en extensión del planeta y de ser el más poblado, su tamaño y sus casi 1.300 millones de habitantes le confieren suficientes para ser una potencia mundial. Pero una de las características especiales que está posicionando a China como el futuro "hegemón" en el área, es el relacionamiento tan especial que mantienen todas las personas por las cuales corre sangre china, sin distinción de sistema político. Esto le permite a la China continental, dirigida por el Partido Comunista chino, establecer una red de contactos y de influencias mediante chinos diseminados por toda la región, así se trate de la crema y nata del capitalismo asiático en países como Singapur, Malasia o Tailandia, o de regiones como Hong Kong, cuyo control territorial ya recuperó en julio de 1997².

Por su parte, Samuel Huntington plantea que "para el gobierno chino, quienes tienen ascendencia china, aunque sean ciudadanos de otro país, son miembros de la colectividad china y por tanto en alguna medida, están sujetos a la autoridad del gobierno chino" (Huntington, 1997, p.201). Y se refiere a la "civilización sinica" que comprende territorialmente al núcleo central de China, con los pobladores "Han"; provincias integradas de otras culturas como el Tibet y Xinjiang; sociedades chinas como Hong Kong y Taiwán; un tigre de primera generación habitado en sus tres cuartas partes por población de ascendiente chino como es Singapur; poblaciones muy influyentes en Malasia (la tercera parte de la población); Tailandia (un 10% de la población), Indonesia (población minoritaria, pero con el control de algunas de las principales actividades industriales). Es decir que el "milagro de los tigres asiáticos", se debe fundamentalmente a la población de ascendencia china.

² Al referirse a estos lazos especiales entre pobladores de ascendencia china, Peter Drucker comenta lo siguiente: "Estos chinos son ciudadanos leales de los países donde viven, pero constituyen sin embargo una red económica invisible que se mantiene unida por lazos de parentesco y familia. Se mantiene unida por la recíproca confianza de miembros de familia [...] Los chinos en el exterior están construyendo nuevas multinacionales, basadas principalmente en conexiones de familia, y con frecuencia en una gran inversión de dinero." (Drucker, 1997, p. 9).

Esta proyección de China en el exterior es reconocida por Peter Drucker:

Yo sostengo que en los últimos años ha aparecido una nueva superpotencia económica, para la cual no había ningún precedente: los chinos en el exterior (...). Ahí están Hong Kong, Taiwán y Singapur, tres localidades pequeñas con población total o por lo menos predominantemente china. Ahí está también Malasia, donde los habitantes de origen chino constituyen 30 por ciento de la población; y Filipinas, Indonesia y Tailandia, donde la población de ascendencia china constituye un porcentaje menor aún; y ahí están, por supuesto, los chinos en el exterior en mi propio lado del Pacífico, en Vancouver, Canadá; en San Francisco y muchos otros lugares de California (Drucker, 1997, p. 9).

Por su parte David Landes también reconoce este protagonismo chino a través del sudeste asiático

Los chinos (una minoría de intermediarios por excelencia) son el incentivo y el lubricante del comercio del sudeste asiático, y desde allí a todo el mundo. Ellos practican una ética del trabajo que daría envidia a un calvinista weberiano, y de alguna manera la transmiten de una generación a otra, tanto entre los más ricos como entre los más pobres (...). Las sociedades internacionales se han desarrollado sobre la base de líneas étnicas. De esta manera, Hong Kong, Taiwán y Singapur son plataformas de lanzamiento para Tailandia, donde muchos chinos han adoptado nombres tailandeses, para poder integrarse mejor; y para Malasia, donde los chinos dominan la actividad comercial, aunque la actitud de refuerzo positivo y la política inteligente los incitan a adoptar socios malayos (...). En la isla de Penang, la capital mundial de las unidades de disco para computadoras (representa más del 40 por ciento de la producción), los chinos ocupan la mayoría de los puestos ejecutivos y los relacionados con la ingeniería (Landes, p.604 - 605).

Este vínculo especial entre todo lo que corresponda a la civilización china se evidencia también en los fuertes vínculos comerciales entre la China comunista y la China capitalista. Mientras ante el mundo, ambas airean sus diferencias, y se amenazan hasta con intervenciones militares, entre ellas afianzan sus relaciones económicas³.

Otro ejemplo fue la forma de recuperar a Hong Kong. Desde comienzos de los ochenta, la señora Thatcher había manifestado su interés en que a su vencimiento en 1997, se prorrogase el contrato de administración de Hong Kong por Gran Bretaña, pero los chinos le manifestaron que no concederían ningún plazo a partir del vencimiento el primero de julio de 1997. Una noticia de esta naturaleza podría haber generado el retiro de los capitales para invertirlos en otros lugares más seguros. Pero aquí radicó la habilidad china. Poniendo en aplicación la máxima de Deng Xiao Ping: *"un país, dos sistemas"*, China continental le ofreció a Hong Kong garantizarle por cincuenta años la continuidad de su sistema capitalista.

La transición a control chino se pudo realizar sin sobresaltos en la fecha prevista y Hong Kong pasó a recibir tratamientos especiales en la escena internacional que le permiten figurar como *"Hong Kong - China"*, sigue siendo miembro de organismos internacionales como la OMC o el APEC, continúa siendo puerto libre y conserva su moneda propia.

Al comparar el caso japonés con el de China, se puede advertir que mientras Japón se ve hoy en día acorralado cada vez más en su territorio, la economía asiática se ve cada vez más influida por la presencia china. En un estudio sobre el particular, Murray Weidenbaum, citado por Huntington, sostiene lo siguiente:

Pese al actual dominio japonés de la región, la economía asiática de base china está surgiendo rápidamente como nuevo epicentro de la

³ Según Samuel Huntington, para el año 1993: "se habían registrado más de 4.2 millones de visitas de taiwaneses al continente y 40.000 visitas de chinos continentales a Taiwán (...). El comercio entre los dos Chinos, alcanzó los 14.400 millones de dólares y 20000 negocios taiwaneses habían invertido entre 15.000 y 30.000 millones de dólares en el continente" (Huntington, 1997, p.205).

industria, el comercio y las finanzas. Esta zona estratégica contiene volúmenes importantes de potencial tecnológico y manufacturero (Taiwán), notable perspicacia empresarial, de mercadotecnia y servicios (Hong Kong), una buena red de comunicaciones (Singapur), una enorme reserva de capital financiero (los tres) y muy grandes cantidades de tierra, recursos y mano de obra (China continental) (Huntington, 1997, p.204).

La presencia China en el área es una realidad económica incontrovertible, con el gradual desplazamiento de la influencia de Japón. Veamos las cifras dadas por David Landes:

La cifra que se aventura con respecto a la producción de todas las empresas que están en manos chinas, que incluyen a China propiamente dicha, pero no así a Indonesia, Tailandia, Malasia y las Filipinas, sugiere US \$ 2.5 trillones en 1990; superan la de Japón (US \$ 2.1 trillones), representa la mitad de la de los Estados Unidos y crece más rápidamente que ambas. Hay quienes sienten que el momento de liderazgo de Japón ya ha pasado (Landes, 1999, p. 606).

Esta consolidación económica china se ve reforzada con las inversiones de occidente que gradualmente se fueron posicionando en suelo chino, convirtiendo a este país, desde 1995, en el mayor país en desarrollo receptor de inversión extranjera y en el año 2002 en el país del mundo que captó mayor inversión extranjera con una cifra superior a los 53 000 millones de dólares.

V. El peso poblacional como factor para ser potencia

El simple hecho de poseer la quinta parte de la población mundial y el siete por ciento de la superficie de la tierra, ya convierte a China en una potencia. Dos mil años atrás, unos 60 millones se concentraban en el norte de la actual china.

Para 1650 eran entre 100 y 150 millones, superaban los 300 a fines de siglo XVII, 400 millones en 1850, 650 millones en 1950 y casi 1300 millones en el año 2000 (Landes, 1999, p.50).

Estamos hablando del país más poblado de la tierra, que para el año 2020 se acercará a los 1400 millones. Hasta ahora, China era un país en desarrollo, con un ingreso promedio todavía bajo que no llega a los mil dólares por habitante. Pero los desarrollos de las zonas económicas especiales en el litoral chino están aumentando los ingresos de los habitantes allí radicados de manera significativa, convirtiéndolos en reales consumidores potenciales. Con el solo hecho que exista una población costanera de 400 a 500 millones de habitantes con nivel de ingreso correspondiente al de un país medianamente desarrollado, se tendrá allí al mercado más grande del planeta, pues esa cifra solo la alcanzará la Unión Europea cuando se le hayan unido los doce países adicionales y sea un megabloque de veintisiete países.

VI. La importancia del desarrollo regional en China

Una de las ventajas competitivas que está desarrollando China, es estar consolidando las que Kenichi Ohmae llama "estados-región", que maximizan posibilidades de inserción competitiva en la escena mundial y constituyen nuevos polos de desarrollo que irradian sus beneficios en las áreas circunvecinas⁴.

Las "zonas económicas especiales" fueron establecidas en 1980, según anota Eugenio Anguiano:

⁴ Ya Peter Drucker se refería a esta realidad China, diciendo que: "Aun cuando igualmente sigue siendo un solo país con un gobierno central, la realidad sería un país organizado más o menos abiertamente en lo que históricamente eran territorios de los señores feudales y hoy se denominan 'regiones económicas autónomas'. Estas son grandes agrupaciones regionales pobladas por grupos que hablan más o menos un mismo dialecto, ya sea el de Shanghai o el de Cantón o de Anoi; y son gobernadas desde una ciudad regional dominante" (Drucker, 1997, p.13).

Cuatro ZEE se desarrollaron en el país con inusitada rapidez: tres de ellas en la provincia sureña de Guangdong, de las cuales dos zonas – Shenzhen y Zhuhai- ubicadas en la frontera con el dinámico puerto de Hong Kong y con Macao, se convirtieron en 15 años en pujantes ciudades, integradas a la zona de influencia económica de los entonces territorios británico (reincorporado a China en julio de 1997) y portugués (reincorporado en diciembre de 1999). La ZEE de Xiaomen, en la provincia de Fujian (vecina de Guangdong), es un puerto estratégicamente situado para el intercambio con Taiwán, y también ha crecido en forma notable. A estas ZEE, se agregó la isla de Hainan, como área abierta al comercio, que luego fue convertida en provincia nacional, y 14 puertos abiertos al comercio internacional, que van desde Dalian, en el extremo noreste del litoral chino, hasta Beihai en la punta suroeste del mismo (Anguiano, 1999, p. 37).

En particular el polo de desarrollo de Hong Kong, amplía sus alcances a Shenzhen, Zhuhai, Amoy y Guangzhou, en los alrededores del río Perla. Según el análisis de Ohmae (pp. 112-114), Hong Kong pasa de un PNB de 12 mil dólares en 1990 a 24 mil en el 2000, y es el motor económico para la zona de Shenzhen que aumenta su PNB de 4700 a 8000, la zona económica de Zhuhai de 2000 a 5800 y la zona económica de Guangzhou de un PNB de 1500 en 1990 a 4700 en el 2000.

Los resultados en Shenzhen o en Shangai estimularon a las autoridades chinas a extender las zonas económicas especiales a otras catorce áreas, algunas de las cuales en el interior o en regiones fronterizas como la de Yunnan, que cubre parte de Laos y de Vietnam o la de Fujian con Taiwán, de donde procede la mayoría de la inversión extranjera en esta área (Ohmae, 1997, p. 114-115). Esto es interesante, porque permitirá que estos desarrollos involucren a regiones de China y de territorios vecinos, o a regiones de la costa china y regiones del interior, que hasta ahora estaban quedando marginadas.

Ya en general la región del noreste de China ha alcanzado según Ohmae: *"una curva de aprendizaje con una pendiente mayor que la de Japón, con una mayor productividad y unos niveles salariales comparables del 2-3 por ciento, en la fabricación tanto de circuitos impresos para ordenadores portátiles como de cabezas de cilindro para magnetoscopios"* (Ohmae, 1997, p. 118). Esto significa ingresar a la producción con tecnología de punta, lo cual se vuelve un multiplicador de atracción de inversión extranjera a China.

Otro elemento de este posicionamiento de las regiones, es que entre las mismas hay grandes disparidades y diferencias, las cuales dificultan trabajar los mercados por parte de inversionistas del exterior, considerándolas como si fuesen homogéneas. Esto lleva a muchas compañías a planificar estrategias para desarrollar organizaciones exclusivamente para determinada región y no pretender que van a tener como área de trabajo a toda China. Es el caso, por ejemplo, de la zona de Guangdong, que tiene por sí sola más de sesenta millones de habitantes y veinte ciudades autónomas, que justifican trabajar el área como una unidad.

En el caso chino, esta necesidad de subdividir el país por regiones se justifica por un elemento adicional, y es la gran población. Consideremos la región que puede llamarse del "Gran Shangai", en donde la región vinculada de Shangai/Pudong y las provincias vecinas de Jiangsu y Zhejiang, alcanzan una población de más de ciento veinticinco millones de habitantes, prácticamente equivalente a la población de todo Japón. Una región como éstas, es la que va a atraer las grandes inversiones del mundo.

Esto es lo que explica el enorme crecimiento de China en los últimos años. Es haber permitido un desarrollo regional que por efecto contagio o demostración, va incorporando a otras regiones adyacentes en la dinámica del desarrollo. China como Estado-nación único, no hubiese podido atraer la inversión extranjera como lo ha podido hacer a través de las veintisiete regiones autónomas, las que tienen una gran discrecionalidad para orientar la vocación industrial de cada región.

El crecimiento del sur de China puede tener también consecuencias en el plano político de todo el país. Huntington lo plantea de la manera siguiente:

El crecimiento económico está creando en el sur de China niveles de riqueza cada vez mayores, una burguesía dinámica, acumulaciones de poder económico no controladas por la administración y una clase media en rápida expansión. Además, los chinos están profundamente interesados en el mundo exterior desde el punto de vista del comercio, la inversión y la educación. Todo esto crea una base social para un movimiento hacia el pluralismo político [...] El nuevo siglo podrá ser testigo de la creación en el sur de China de grupos con objetivos políticos que, de hecho, si no de nombre, serán partidos políticos embrionarios, y que es probable que tengan estrechos vínculos con los chinos de Taiwán, Hong Kong y Singapur, y reciban apoyo de ellos (Huntington, 1997, p.284).

VII. Tensiones internas y externas en el surgimiento de una gran potencia

En el nivel interno, y como consecuencia de las profundas reformas económicas, comienza a darse una tasa de desempleo que para una población tan grande como la China, cualquier cifra será importante en valores absolutos. Hay abandono del campo por ir a buscar oportunidades en las ciudades⁴.

A la migración campesina hacia la costa, se agrega el número de desempleados que están resultando como consecuencia del programa de modernización del sector público, lo que supone la revalorización de las empresas del Estado, eliminando

⁴ Ya desde fines de 1994, lo advertía Drucker: "Hay una intensificación de la tensión entre la bonanza económica de las ciudades de la costa, donde vive una minoría y donde la economía está creciendo a una tasa hasta de 20 por ciento al año y donde gran número de personas se enriquecen y hasta gran número de personas se vuelven millonarios, y la creciente pobreza de los campos, que ya no muestran ningún aumento de productividad y que sufren de una gran superpoblación" (Drucker, 1997, p. 17).

algunas y reduciendo el tamaño de otras. El punto es que dentro del paquete de reformas necesarias para volver a China más competitiva y afrontar su articulación con la economía mundial y su vinculación reciente a la OMC, es uno de los aspectos prioritarios de las reformas adelantadas durante la década del noventa, pero con consecuencias sociales preocupantes, que introducen un factor de desestabilización interna.

Pero los ajustes del gigante no sólo generan preocupación al interior. La continuidad dada al Tratado de Seguridad de Japón con los Estados Unidos en 1996, puede tener como parte de justificación, el interés de Japón en asegurar la cobertura de protección de los Estados Unidos, frente a su enemigo en varias ocasiones en el pasado, como es China. Ahora bien, ¿por cuánto tiempo durará esta posición? En la medida que con el tiempo el papel de Estados Unidos en Asia decrezca y el de China sea más importante, es predecible un giro en la posición japonesa, que buscará acomodarse a la nueva realidad del poder chino en el área. Ya una encuesta realizada en 1994 en que se preguntaba qué nación tendría mayor influencia en Asia en el siglo XXI, indicaba esta nueva realidad, cuando el 44% de los japoneses respondió que China, el 30% que los Estados Unidos y sólo el 16% que el Japón (Huntington, 1997, p. 284).

Es que, como sostiene Samuel Huntington:

la aparición de nuevas grandes potencias es siempre muy desestabilizadora, y, si se da la de China como potencia importante, dejará pequeño cualquier fenómeno semejante registrado durante la última mitad del segundo milenio (Huntington, 1997, p. 276).

Pero hay que precisar que en el caso chino no se trata de la "aparición" de una potencia con vocación de hegemonía. No se debe olvidar que ya en el pasado, como se indicó al comienzo, China fue potencia en el este asiático, y que luego de sufrir la humillante experiencia de la imposición del Tratado de Nanking por

Occidente en 1842, quieren desaparecer cualquier relación de subordinación que hubo en el pasado y valen a ocupar una posición propia en el este de Asia.

Esta vocación de potencia hegemónica, proviene también de una concepción milenaria china de ser el eje central del universo. Huntington cita a Roderik MacFarquhar, quien afirma lo siguiente:

La cosmovisión china tradicional era un reflejo de la visión confuciana de una sociedad jerárquica cuidadosamente articulada. Se daba por sentado que los monarcas y estados extranjeros eran tributarios del reino medio: *no hay dos soles en el cielo, no puede haber dos emperadores en la tierra* (subrayado nuestro) (Huntington, 1997, p. 280).

Para llevar a cabo estos propósitos, China está incrementando su poderío militar, el cual se convertirá en otro elemento de tensión en la región.*

VIII. El futuro de China

El futuro de China tiene que ver con la forma como logre resolver las contradicciones que se están generando al interior, entre una economía moderna en la costa, generadora de ingresos importantes y sectores rurales al interior todavía empobrecidos, que se sienten atraídos por las riquezas del litoral. Si logra superar los problemas, anota Drucker:

ofrece una perspectiva de crecimiento mayor que la que ha ofrecido país alguno del mundo, salvo los Estados Unidos en las postrimerías del

* Ya Huntington daba cifras para el año 1993 sobre estimaciones de gastos militares entre 22.000 y 37.000 millones de dólares. Desde finales de los ochenta, "comenzó a desarrollar su potencia naval, adquirió aviones de combate modernizados y de largo alcance, se hizo con la tecnología para repostar en pleno vuelo y decidió adquirir un portaaviones" (Huntington, 1997, p.274).

siglo XIX y el Japón en los años que siguieron a la guerra del Pacífico. (Drucker, 1997, pp. 17).

Por lo pronto, sus metas de participación en la economía mundial son claras: entre el 2001 y el 2005, duplicar sus exportaciones, según el propio Banco Mundial. Para ello cuenta con la apertura de los mercados mundiales mediante su ingreso a la Organización Mundial de Comercio, la OMC, en la que acaba de ser admitido en la Conferencia Ministerial de la organización celebrada en Doha, Qatar, en noviembre del 2001, después de una larga negociación de más de catorce años.

¿Por qué una negociación tan demorada? Porque fueron muchas las reformas que tuvo que hacer China de su política comercial para adecuarse a los parámetros que para todo aspirante a ingresar exige la OMC. Asume obligaciones, por ejemplo, de cumplir las normas sobre derechos de autor y de propiedad intelectual consagradas en el ADPIC. Pero a cambio, China podrá actuar con los mecanismos de la OMC para que se permita el ingreso de sus productos en los mercados mundiales, si llega a ser obstaculizado. Ésta es la carta que se está jugando, cumplir ciertas exigencias de las que hasta ahora había estado ausente, a cambio de poder exigir también el cumplimiento de compromisos que le permitan irrumpir en los mercados mundiales como es su propósito.

IX. Conclusión

China no está disimulando su aspiración de ser el nuevo "hegemón" en la escena mundial. China, el "centro" del mundo, la China milenaria y una de las civilizaciones más antiguas del planeta, la "Gran China", con un área de influencia ya establecida en el sudeste asiático, tiene planes definidos para el futuro: **en el 2020 ser la segunda economía del mundo y para el 2049, año en que se conmemora el centenario de la revolución comunista, ser la primera potencia económica mundial y la segunda en poderío militar.**

Bibliografía

- Anguiano, Eugenio (1999), "Medio siglo de vida de la República Popular China: un país nuevo de historia milenaria". (Fotocopia).
- Drucker Peter y Nakauchi Isao (1997), *Drucker habla sobre Asia. Diálogo entre Peter Drucker e Isao Nakauchi*, Bogotá, Editorial Norma.
- Huntington Samuel (1997), *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Landes David (1999), *La riqueza y la pobreza de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- Ohmae Kenichi (1997), *El fin del Estado-nación. El ascenso de las economías regionales*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.

LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y LA BÚSQUEDA DE UNA IDENTIDAD POLÍTICA

5

MIGUEL MARTÍNEZ GONZÁLEZ

Politólogo. Máster en comunidades europeas y Unión Europea. Profesor de teoría de las relaciones internacionales, análisis de políticas internacionales y Unión Europea, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: marmiguel@hotmail.com

5

RESUMEN

Este ensayo hace un análisis sobre la historia de la que hoy se conoce como la Unión Europea. El proyecto que comenzó en 1951 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, en ese entonces conformada por seis países de Europa Occidental, es en la actualidad el proyecto de integración más avanzado del planeta, con quince miembros, una moneda prácticamente unificada y con doce Estados más en la puerta de entrada. Se debe tener en cuenta que esta integración no es sólo económica, sino que hay un objetivo de unión política que se ha convertido en el gran reto de la Comunidad. Se hace un análisis de los proyectos que han surgido y que pretenden acercar a los ciudadanos europeos al proceso de construcción de la Unión a través de un texto constitucional.

ABSTRACT

This article analyses the history of what is known today as the European Union. This Union began in 1951 with the birth of the European Community for Coal and Steel, an association of six countries belonging to Western Europe. Today, the European Union constitutes the most advanced integration process in the world. It has fifteen members, an almost completely unified monetary system and twelve countries waiting to become members. The article also deals with the fact that this Union is not only an economical one but there is also a political objective that has become a challenge for the Union. Furthermore, it analyses the new projects that want to bring the citizens of the Union closer to the construction of the same through a constitutional text.

I. Introducción

La historia de la que hoy se conoce como la Unión Europea es relativamente corta. El proyecto que comenzó en 1951 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, en ese entonces conformada por seis países de Europa Occidental, es en la actualidad el proyecto de integración más avanzado del planeta, con quince miembros, una moneda prácticamente unificada y con doce Estados más en la puerta de entrada.

La celeridad de este proyecto de integración ha sido posible gracias a la férrea voluntad de los estados por conseguir objetivos determinados en plazos muy concretos y en imponerse retos de acuerdo con las necesidades particulares de la Unión y, en muchos casos, de acuerdo con las exigencias del entorno mundial. Ejemplo de ello pueden ser los logros importantes en el aspecto económico, tales como la integración por sectores¹, la creación de la Comunidad Económica Europea², la consecución de un mercado único³ y la unificación de las monedas⁴. Retos que a simple vista no suponen fácilmente para el lector el esfuerzo descomunal que durante medio siglo han puesto los gobiernos europeos con el fin de conseguir una unión económica y monetaria tal y como lo establece la teoría de la integración.

Han sido precisamente los éxitos logrados en la integración económica y monetaria los que han resultado muy atractivos para los países de Europa Central y Oriental que desde 1989, una vez finalizados los regímenes comunistas, han puesto a consideración de los quince miembros su vinculación. Sin embargo, las instituciones

¹ La integración por sectores se dio, en primer lugar, gracias a la creación de la Comunidad Económica Europea del Carbón y el Acero en 1951.

² Creada a través del Tratado de Roma en 1957.

³ El mercado único se constituyó en uno de los objetivos de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, éste no va a ser posible hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1993), tras la aprobación del Acta Única Europea en el Consejo de Maastricht de 1985.

⁴ El EURO o moneda única fue presentada oficialmente durante el Consejo Europeo de Bruselas de 1998. Desde el primer de enero de 2002 11 países que conforman la zona euro abandonaron sus monedas nacionales para dar paso a una "cohabitación de monedas" durante los primeros 6 meses de este año. Desde ese momento el Euro es la moneda que representa la unión económica y monetaria de Europa.

de la Unión Europea han dado largas a la ampliación, bajo la excusa de profundizar aún más el proceso de integración con el fin de evitar los inconvenientes de orden económico y político que supone la ampliación. El próximo mes de mayo (2004) será definitivo por ver si resulta traumático o no el asunto de la ampliación de la Unión hacia el este de Europa.

Ahora bien, la Unión Europea no sólo se constituye en un proceso de integración económica. Para los países miembros el objetivo de la unión política se ha convertido en el gran reto una vez asumida la ampliación.

A diferencia de la unión económica y monetaria, el proceso de integración política es mucho más lento y complejo, dado que los estados no están dispuestos a ceder su soberanía en temas álgidos como la política exterior, la política fiscal, entre otras, a los entes comunitarios, sobre todo a los que no son controlados por ellos, es decir, la Comisión⁵ y el Parlamento Europeo⁶. Pese a ello se han logrado avances importantes. Uno de los más relevantes corresponde a la elección de Parlamento Europeo por sufragio universal a partir de 1979. Es en este momento que esta institución empieza a tomar fuerza y a favorecer que la integración se logre a través de métodos cada vez más democráticos.

Este artículo busca analizar los diferentes proyectos que han surgido orientados a acercar a los ciudadanos europeos al proceso de construcción de la Unión a través de un texto constitucional por su similitud con las cartas constitucionales nacionales. Pretende, también, confirmar que la Unión Europea (UE), contrario a lo que defienden los estados miembros, se podría constituir, tanto en la práctica como en la teoría, en un Estado Federado y un paso importante para tal propósito sería la llamada Constitución Europea.

⁵ La Comisión es la institución encargada de velar por el cumplimiento de los tratados y llevar a cabo las políticas comunitarias. Está conformada por 20 comisionados elegidos por el Consejo de la Unión y aprobados por el Parlamento Europeo. Su actual presidente es el comisario italiano Romano Prodi.

⁶ El Parlamento Europeo es la institución que está formada por los parlamentos nacionales. Sus representantes están elegidos por sufragio universal. Su función principal es la de participar en el proceso de co-decisión con el Consejo.

II. Los primeros intentos de constitución

Merecen ser recordados los antecedentes de la actual Convención Europea. Las elecciones de 1979 dotaron a la Comunidad Europea de un verdadero poder legislativo, al menos en apariencia, elegido por los ciudadanos de la Comunidad. Este hecho lleva a una primera reflexión sobre la estructura y organización de la Comunidad como sujeto de derecho internacional, pues la elección y funcionamiento del Parlamento son más parecidos a la organización interna de un Estado que al de una organización internacional. Por tanto, esta institución comenzó a ejercer de manera similar a un Parlamento Nacional y así, en 1984, realizó un primer proyecto de Constitución Europea, haciendo ver de esta manera la vocación federalista de esta institución.

A este proyecto de constitución se le llamó Proyecto Spinelli, el cual fue elaborado por una Comisión Institucional que creó el Parlamento para la modificación de los tratados⁷ y la creación de la Unión Europea. Este proyecto no pudo ser aprobado, ya que era demasiado ambicioso y ninguno de los estados miembros estaba preparado para las cesiones de soberanía que implicaba, por cuanto éste deseaba dotar a la Comunidad de un equilibrio institucional que no estaba acorde con la realidad e intereses de los estados, que seguían apostando por el método intergubernamental en materias delicadas para ellos. Como solución de compromiso, se optó por la aprobación del Acta Única Europea, la cual, también significó un gran avance en las ambiciones del Parlamento aunque éste no fuera el objetivo principal de la misma.

Pero el Parlamento nunca ha dejado de insistir en el empeño por crear una Constitución, basándose en el argumento de su legitimidad democrática otorgada por los ciudadanos de la Unión. Así, en 1993, pasó otro proyecto de Constitución, el cual no obtuvo el mismo apoyo que el anterior y fue igualmente desechado por los gobiernos de los diferentes estados. Más que un proyecto de Constitución, lo

⁷ Para mayor información sobre este proyecto, referirse a Eduardo García de Enterría, "El proyecto de Constitución Europea", lección inaugural del curso 1994 - 1995, Instituto Ortega y Gasset, octubre 18 de 1994.

que se presentó fue un texto que describía el proceso de cómo llegar a un acuerdo entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y con participación de las otras instituciones europeas para la aprobación de un texto constitucional. La diferencia que se aprecia con el proyecto anterior es la no exclusividad de la participación parlamentaria, sino la resignación a que los demás órganos intergubernamentales de la Unión, así como los estados participen en dicho proyecto⁸.

III. La Convención Europea: un procedimiento original

El principal defecto de los anteriores intentos por crear una Constitución Europea radicó en la imposibilidad de los ciudadanos de tener acceso a la hora de redactar o aprobar un texto, que se suponía los afectaría de manera directa. Así, en diciembre de 2001, tras el Consejo Europeo de Laeken, se creó la Convención Europea para el futuro de Europa, la cual estaría encargada de redactar un texto que daría lugar a lo que se llama, hoy en día y tras casi un año y medio de trabajo, la Constitución Europea.

Dicho Consejo Europeo nombró al ex - presidente francés Giscard d'Estaing, presidente de la Convención, así como también se nombraron dos vicepresidentes, Giuliano Amato y Jean - Luc Dehaene. Estos tres personajes formaron lo que se llamó el Presidium, el cual daría impulso a los trabajos de la Convención.

La Convención estuvo formada también por un representante de cada uno de los estados miembros de la UE y de los estados candidatos a la misma. Una de las novedades de la Convención consistió en incluir a representantes de los diferentes parlamentos nacionales, dos por cada uno de los países de la Unión y de los candidatos. Había también, en representación de las instituciones europeas, dos representantes de la Comisión Europea y dieciséis representantes del Parlamento Europeo. Por último, se creó un grupo de observadores que representaba al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social (órganos consultivos de la Unión),

⁸ Ibídem.

a diferentes grupos sociales europeos y un mediador europeo. De manera auxiliar se dio la posibilidad a los ciudadanos europeos, a través de una página web, para opinar sobre el futuro de Europa.

El funcionamiento de esta Convención se estableció a través de Grupos de Trabajo que podían profundizar en temas concretos⁹.

El principal objetivo de esta Convención era el de crear un texto constitucional que diera lugar a una mayor "clarificación y simplificación del sistema europeo y la creación de nuevos instrumentos"¹⁰. Esto se produce en el sentido de que un Tratado nunca será tan cercano a un ciudadano como lo puede ser el vínculo creado con la Constitución, la cual posee una virtualidad simbólica en la que los ciudadanos pueden reconocerse.

El proyecto fue finalmente presentado en el Consejo Europeo de Salónica el pasado 20 de junio de 2003. La Convención espera que no se produzcan demasiadas modificaciones puesto que piensa que es un texto lo suficientemente conciliador como para que se consiga aprobar el próximo mes de octubre bajo la presidencia italiana del Consejo. Evidentemente, en lo más general del texto no hay prácticamente ningún tipo de desacuerdo, pero sí que habrán de discutirse asuntos muy concretos que afectan los intereses de algunos estados, tales como el controvertido proceso de decisión que se aprobó en Niza y que queda abolido por esta nueva Constitución.

Sin embargo, la dificultad va a recaer a la hora de aprobar el texto fuera del Consejo Europeo, es decir, esta Constitución no supone, como las anteriores Conferencias Intergubernamentales¹¹ (CIG), una simple modificación del Tratado. Se está hablando de una Constitución cuya legitimidad requiere la necesidad

⁹ Para mayor información sobre la Convención Europea, véanse: <http://www.convention.eu.int/constitution.asp?lang=es>.

¹⁰ Giscard d'Estaing, Informe Oral presentado al Consejo Europeo de Salónica, 20 de junio de 2003.

¹¹ El mecanismo de Conferencias Intergubernamentales es la reunión del Consejo Europeo (Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno) para la modificación de los tratados.

aprobación de los ciudadanos de Europa. No obstante, el procedimiento por seguir para establecer dicha legitimidad es generador de incertidumbre. Países como España ya se han pronunciado sobre la conveniencia de un referéndum sobre la Constitución Europea, pero ¿se arriesgarán países como Francia o Alemania a realizar este referéndum aprobatorio de la Constitución Europea? La respuesta no parece evidente teniendo en cuenta los antecedentes de Maastricht, donde la población francesa se pronunció y por muy poca diferencia, pudo aprobar dicho Tratado. Lo mismo ocurrió con el Euro, el cual no fue sometido a referéndum por el temor a que la población se pronunciara en contra. Pero este caso es diferente ya que se trata de una Constitución y el único que puede otorgarle verdadera legitimidad a la misma es el pueblo. Incluso, para que este proceso se torne más democrático es necesario que Europa se construya desde abajo y no desde arriba como ha sucedido hasta ahora. Si es cierto que la simplificación y clarificación se hacen en beneficio del ciudadano, debería ser este el que decida si se siente o no identificado con dicho texto, dado que con los otros símbolos europeos, como pueden ser la bandera o el himno, no son de manera alguna una señal de identificación europea para los ciudadanos. La Constitución no sólo es un símbolo y un texto integrador de los ciudadanos al proceso de construcción europea, pues en sí mismo contiene cambios fundamentales, lo cual se evidencia al examinar el contenido y la estructura de la Constitución.

IV. Estructura de la Constitución

El debate comienza en el hecho de denominar al texto "Constitución", pues este término corresponde únicamente a lo que se conoce como la Carta Magna de un Estado. El hecho es que ya no se habla de Tratado Internacional, el cual por definición sólo obliga a los estados, únicos sujetos de Derecho Internacional. La UE, bajo esta Constitución, se convierte en un ente jurídico (la Constitución le otorga a la Unión una personalidad jurídica, algo que no poseía con los tratados de las comunidades), hacia fuera sujeto de Derecho Internacional, pero hacia adentro,

una organización internacional aún más sui generis por el hecho de poseer un instrumento, hasta ahora propio de los estados, una Constitución.

La nueva Constitución Europea se divide en cuatro partes, introducidas por un Preámbulo. La primera parte es la que el presidente de la Convención Europea llamó "la constitucional propiamente"; la segunda consta de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión; la tercera es sobre las políticas de la Unión y la última contiene las cláusulas finales.

En su estructura, como se ha podido apreciar, es un texto enteramente constitucional. Posee un Preámbulo el cual hace referencia a todas las herencias comunes de los pueblos de Europa; una primera parte en la que se definen, como en cualquier otra Constitución, lo que es la UE, sus valores y objetivos. La segunda parte está compuesta por la Carta de los Derechos Fundamentales que fue presentada en el Consejo Europeo de Niza de 2000, en el cual quedó pendiente incluirla en los tratados para que adquiriera un carácter vinculante. Toda Constitución también incluye la enumeración de los derechos de los ciudadanos. La tercera parte, la más discutida, sobre las políticas de la Unión, es la que enumera las competencias de ésta, tanto las que posee en exclusividad como las compartidas con los estados miembros. En la última parte aparecen las disposiciones finales y protocolos, quizás estos últimos sean instrumentos más de un Tratado que de una Constitución.

El texto constitucional es igualmente novedoso en la utilización de conceptos que hacen pensar que se trata de un texto elaborado para el ciudadano europeo. "La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los estados de Europa de construir un futuro común..."¹² Como se decía anteriormente, es de esperar que realmente sea el ciudadano el que dé su visto bueno a dicha Constitución¹³. Por último, cabe destacar el debate que se abre sobre la originalidad

¹² Proyecto de Constitución Europea, Artículo 1 - 1: Creación de la Unión.

¹³ El concepto de ciudadanía europea apareció por primera vez dentro del Tratado de Maastricht y hubo objeciones por parte de Dinamarca sobre dicho término el cual era para ellos inaceptable porque significaba la pérdida de su identidad nacional.

de que varios estados, con la colaboración de instituciones supranacionales, elaboren un texto más próximo a normas de derecho interno que a las de un Tratado convencional.

V. La Unión Jurídica

La construcción europea es igualmente considerada como una construcción esencialmente jurídica. Así, los tratados constitutivos como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), han sentado las bases jurídicas del proceso de integración. De ahí que reconocidos autores hablen de una integración jurídica de la Unión. Ésta se ha caracterizado por un activismo judicial importante del TJCE en la interpretación del derecho comunitario. Así, el TJCE declaró en 1962 que el derecho comunitario prevalecía sobre el derecho nacional de los estados y que eran las jurisdicciones nacionales las encargadas de hacer valer dicho compromiso. Esto, si bien es cierto, había sido objeto de una declaración, no fue expresamente contemplado en los textos de los tratados. El TJCE también calificó en 1986 a los tratados constitutivos de "Carta Constitucional de la Comunidad"¹⁴, así, la evolución de la Unión Europea se ha ido realizando gracias a la interpretación finalística de los Tratados y del derecho derivado de la Unión, algo que los Estados han ido aceptando sin poner ninguna objeción, aunque no han faltado las críticas por el hecho de otorgar a los jueces demasiado poder. Por lo tanto, como afirma M. Michel Debré¹⁵, el factor de Federación (de unión) es el derecho, ya que existe en Europa un verdadero poder supranacional que es el de los jueces y el derecho se convierte en uno de los grandes motores de Europa.

Ahora las preguntas para formular serían: ¿es la Constitución el camino que conduce a la unidad política? ¿Qué unidad política? Ciertamente es que, "el reino de la ley es uno de los elementos fundamentales de la identidad europea"¹⁶; siendo ésta

¹⁴ Jean Paul Jacqué, "Le rôle du droit dans l'intégration européenne" En: *Revue Philosophie Politique*, Tomo 1, L'Europe, Presses Universitaires de France, primera edición, Octubre de 1991.

¹⁵ Michel Debré, "Le droit moteur de l'Europe", En: *Revue Administrative*, 1986, Pág. 427.

¹⁶ Jean Paul Jacqué, Op.cit.

una de las conclusiones de la Declaración de Copenhague de 1973. Cabe recordar que algo parecido ocurrió en el proceso de integración estadounidense donde el respeto a la ley federal fue una de las condiciones para el éxito de la integración¹⁷.

Por lo tanto, esta nueva Constitución no va a alterar de manera significativa las funciones del TJCE, ya que, si así ocurriera, solamente sería para otorgarle aún más campo de acción, puesto que la Constitución ha integrado dentro de su estructura un capítulo sobre los derechos fundamentales, los cuales afectan directamente a los ciudadanos europeos, por lo que éstos tendrán acceso directo al TJCE, algo que no sucedía con los Tratados Constitutivos puesto que solamente los estados y las instituciones podían acudir a él. Únicamente de manera prejudicial, el ciudadano tenía acceso a la justicia europea, eso deberá cambiar si verdaderamente se pretende que el ciudadano europeo sea objeto de una protección jurídica efectiva por el TJCE. Surgen, sin embargo, diversos interrogantes sobre los eventuales conflictos de competencia con el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, pues todos los países de la UE pertenecen y han firmado la Convención de Roma de 1950. El dilema es ¿quién tendrá la última palabra en eventuales situaciones generadoras de conflictos de competencias? Hasta el momento y sobre los temas que regulaba el Tratado, la última instancia era el TJCE, ¿pasará lo mismo ahora que los ciudadanos europeos pueden acudir a cualquiera de ellos? Esto es algo que sólo se podrá averiguar con el tiempo, pero lo importante es que por fin existe en la UE un texto vinculante sobre la protección de los derechos humanos que se sitúa por encima de las constituciones nacionales de los Estados. Aunque también tiene su perspectiva económica ya que es imposible crear un mercado común realmente sin la protección de dichos derechos, ya que todas las actividades económicas poseen una relación más o menos directa con los derechos humanos, por lo que es necesaria la protección jurídica dentro de este mercado interior¹⁸.

¹⁷ Jean Paul Jacqué, Op. cit.

¹⁸ La regulación de las cuatro libertades (libertad de circulación de mercancías, capitales, servicios y personas) debe ir acompañada de una normativa que proteja los derechos fundamentales de aquéllos que ejercen dichas libertades.

Hace algunos años, de manera profética Jean – Paul Jacqué¹⁹ había prevenido sobre la necesidad de la Comunidad de vencer en dos combates importantes, y que al parecer esta nueva Constitución parece poder afrontar. El primero de ellos trata sobre la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno. Es de suponer que, si se realiza un texto constitucional a nivel europeo, este debe prevalecer sobre las constituciones de los diferentes estados. Pero como se ha visto anteriormente, el TJCE ya resolvió este problema con su declaración de 1962. Pero la importancia de la primacía del derecho comunitario radica en la repartición de competencias entre los órganos por una parte y la Unión y los estados miembros por otra. Hay que tener en cuenta también que esta vez dicha supremacía tiene como fundamento y base, no la jurisprudencia del TJCE sino la Constitución misma. En los tratados dicha repartición no era muy clara; sin embargo, en la Constitución quedan totalmente especificadas las competencias de cada nivel administrativo. Lo que hay que ver con la evolución es si se respetará dicha repartición que se produce en la tercera parte de la nueva Constitución o si se seguirá el avance gracias a la interpretación finalística del TJCE.

El segundo combate que menciona Jacqué se refiere a la protección del individuo y sus derechos. Como se ha hecho referencia anteriormente, el TJCE no ha dudado nunca en recurrir al Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, enriqueciendo así una gran falencia de los tratados, la cual queda resuelta en esta Constitución. La pregunta que surge es ¿cuál es la intención de incluir los derechos fundamentales dentro de un texto o un ámbito en donde ya estaban protegidos?

VI. Tratado internacional vs. Constitución

Muchos autores consideran que no es necesaria la Constitución puesto que los tratados ya son en sí mismos una Carta Magna lo suficientemente aceptada y que cumple la función que una Constitución tendría²⁰. Sin embargo, no se puede

¹⁹ Jean Paul Jacqué, Op. cit.

²⁰ Para mayor información sobre esta afirmación, referirse a Martín de Ortega, "Viva la Constitución Europea", En: www.futuroeuropa.es/documentos/MartindeOrtega_201.pdf

pensar, aunque la jurisprudencia del TJCE pueda crear esa confusión, que una Constitución es lo mismo que un Tratado. No se puede caer en el error de confundir dos conceptos totalmente diferentes. Cuando se habla de un Tratado Internacional se hace referencia a normas de Derecho Internacional que tienen el origen y naturaleza propios de las normas pactadas entre Estados soberanos²¹. Según Carl Schmitt el "Derecho Internacional es la suma de reglas reconocidas, consuetudinarias o convencionales, para relaciones de simple coexistencia"²². Por su parte, F. Rubio Llorente afirma que "por Constitución entendemos (...) y entiende hoy la mejor de la doctrina, un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder. No hay otra Constitución que la Constitución democrática"²³. Por lo tanto, se puede inferir que a los tratados les faltan los elementos verdaderamente importantes que toda Constitución debe poseer. En primer lugar, una declaración de derechos. En segundo lugar, superar (al menos en teoría) el déficit democrático tan famoso y discutido en el funcionamiento de la UE como organización internacional. En tercer lugar, subsanar "la falta de un pueblo europeo soberano"²⁴. Así, se podrían ir enumerando todas las diferencias y falencias de un Tratado con respecto a una Constitución ya que los tratados no requieren de un proceso constituyente o no necesitan garantizar una separación de poderes, algo que una Constitución democrática sí debe realizar, así como el hecho de dar forma y contenido al Estado.

Es conveniente hacer algunas alusiones al respecto. En la UE no existe una clara división de poder y esta nueva Constitución tampoco la realiza con claridad. Lo que sí existe en la UE es una división de intereses y unas instituciones encargadas de controlar a las otras. Una división de intereses en el sentido que las instituciones

²¹ Artemi Rallo Lombarte, "¿Hacia una Constitución Europea? Reflexiones sobre la protección de los derechos fundamentales en el debate constituyente europeo". En: www.gva.es/jc_economic/web/veh/pdf/n7/observa-7.pdf

²² Carl Schmitt, "Teoría de la Constitución", Madrid, Editorial Alianza 2002.

²³ F. Rubio Llorente, "La Constitución como fuente del Derecho", En: varios autores, *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Volumen I, Madrid, EJ 1977, Pág. 51.

²⁴ Artemi Rallo Lombarte, Op. cit.

no representan a los ciudadanos sino que representan los intereses de cada uno de los actores institucionales de la Unión. Así, el interés de los estados está representado en el Consejo de la Unión como en el Consejo Europeo; el de los pueblos, por su parte, que no el de los ciudadanos, estaría representado por el Parlamento Europeo mientras que el de la Comunidad está representado por la Comisión²⁵. Del mismo modo, la Comisión está controlada por el Parlamento, el cual, a partir del Tratado de Ámsterdam (1997), dispone del poder de moción de censura contra ella. Si el TJCE controla la ejecución de las políticas por parte de la Comisión, la pregunta es ¿quién controla al Consejo? La nueva Constitución, al igual que los tratados, no responde este interrogante que, sin duda, los ciudadanos de la Unión se harán. ¿Habría falta una gran reforma de las instituciones para adaptarlas ya no a la ampliación sino a este nuevo marco jurídico en el que se encuentre la Unión? La verdad es que si esta Constitución se ha hecho por motivos de simplificación y clarificación para el ciudadano, esta extraña separación de poderes (intereses) no lo logra de ningún modo.

De acuerdo con Artemi Rallo, el gran triunfo de las constituciones es debido a la magia del propio concepto y a "sus benéficos efectos en las diferentes sociedades al permitir el consenso sobre los valores comunes y sobre los principios legitimadores del poder". Esta Constitución sólo posee uno de los elementos de éxito al que hace referencia la autora, "el consenso sobre los valores comunes".

Por otro lado, es importante hacer referencia a algo que una Constitución debe contemplar: los mecanismos de reforma de la misma. Hasta ahora, los tratados eran modificados a través de las Conferencias Intergubernamentales (CIg) de Jefes de Estado y de Gobierno. Uno de los objetivos de esta nueva Constitución es mejorar este mecanismo y que dicha Carta no sea un texto que haya que modificar cada cinco o seis años como viene ocurriendo con los tratados, los cuales han sufrido ya cuatro importantes modificaciones desde 1986 con la firma del Acta Única Europea²⁶.

²⁵ Este punto es bastante discutible ya que esta institución posee la exclusividad en la iniciativa legislativa y todos los estados luchan por tener un representante nacional dentro de la misma.

²⁶ Las modificaciones se produjeron Maastricht (1992), Ámsterdam (1997), Nice (2000) y ésta última que pretende ser la definitiva, ya que la Constitución elaborada incluye todos los textos de los tratados.

El primer problema con la Constitución Europea es que no posee en su texto ninguna referencia a los mecanismos de reforma por lo que se supone que seguirá operando el mismo instrumento de las CIG para la reforma de la Constitución. El segundo problema que surge con este mecanismo es que, los tratados internacionales, por su naturaleza jurídica, no necesitan de la aprobación de los ciudadanos ni de sus representantes en el Parlamento para su modificación. Sin embargo, es de la esencia misma de una Constitución, por ser normalmente una norma rígida, de un procedimiento específico de revisión que supone la necesidad de una mayoría calificada de los representantes de los ciudadanos (en este caso los europeos, los cuales están representados en el Parlamento Europeo), para que pueda ser modificada. La pregunta es ¿cederán los gobiernos de los diferentes estados dicha potestad a la institución democrática por excelencia dentro de la Unión? Por como se ha ido desarrollando el proceso de integración europeo, la respuesta es clara²⁷.

El otro elemento imprescindible en una Constitución es el que ésta precise la forma del Estado. La Constitución Europea no describe dentro del texto dicha forma, pues no existe consenso en este punto por parte de los diferentes Estados de la Unión. De todos modos, en el siguiente punto se mostrarán los motivos reales de por qué esta Constitución no es clara sobre este elemento.

VII. ¿Una Constitución para un Estado federado?

No existir categorías conceptuales para describir la particularidad del proceso de construcción europea, se encuentran indeterminaciones tanto en el estatus jurídico como en la forma de la UE. ¿Es una Organización Internacional clásica, una Confederación de estados, un Estado Federal, una construcción jurídica? Esto no constituye una simple preocupación académica, ya que los estados, en sus tesis sobre el futuro de la Unión, especulan sobre lo que ésta debe ser. Unos, como Alemania, hablan sobre Europa convertida en un Estado Federal, tomando como

²⁷ La respuesta es clara en la medida en que los estados no están dispuestos a que el Parlamento se convierta en la institución que lleve a cabo el proceso de integración europeo.

modelo su propia organización interna; otros, como Francia, hablan de una Confederación de Estados – nación y otros como Gran Bretaña no quieren oír ni hablar de nada que se parezca a un Estado Federado.

El proyecto de Constitución elaborado por la Convención, no prevé una forma de Estado para la UE aunque sí, como se mencionó con anterioridad, le otorgue personalidad jurídica. La palabra "Federación" no aparece en el texto constitucional y se podría especular sobre las razones de este hecho: los estados creen que se pierde identidad cuando se habla de Federación o simplemente creen que la Comunidad, al establecerse como Federación, puede hacerse con las competencias de los estados miembros. Como se dijo, pueden existir múltiples razones, lo que sí es claro es que la UE, y más ahora con un instrumento como la Constitución, tendería a asimilarse a un Estado federal.

Una federación descansa en un supuesto esencial que es la homogeneidad sociopolítica de todos los miembros de aquélla. La homogeneidad de los estados europeos está basada en valores comunes, pero sobre todo, en la homogeneidad del principio político, la democracia. Aquí se observa que incluso los principios de Montesquieu se cumplen en la UE, ya que el pensador francés defendía que cualquier Constitución Federal debe estar compuesta por estados de igual naturaleza y para la UE el requisito principal para la pertenencia es, sin duda, que los miembros sean estados democráticos²⁸. Sin embargo, la garantía expresa de homogeneidad no constituye una forma de gobierno como si ocurre en la Constitución Americana de 1787, la cual posee la garantía de la forma de gobierno republicana.

En términos sociopolíticos, autores como Carl Schmitt en su "Teoría de la Constitución", anota que el principal objetivo de una federación es el hecho de poder vivir permanentemente en paz (Landfrieden). Europa desde que se creó la CECA hasta hoy, no ha vuelto a vivir un episodio de guerra, algo que para el continente más violento de la historia es un verdadero logro. Nunca habían transcurrido 50 años de paz entre las potencias europeas.

²⁸ Artículo I - 2. Proyecto de Constitución Europea presentado por Giscard d'Estaing en el Consejo Europeo de Salónica.

Según Schmitt, las relaciones particulares que son reguladas por tratados internacionales son para impulsar unos fines específicos de los estados. Éstas dan lugar a obligaciones positivas pero no afectan la existencia política del Estado. La UE, sin embargo, aún con el único mecanismo de los tratados, ha alcanzado un nivel de relaciones entre los estados mucho mayor, pues la pertenencia a la Unión supone cesiones tanto de soberanía como de competencias que sí afectan la existencia política de los estados miembros.

La creación de una federación supone que los estados miembros tengan que modificar sus constituciones nacionales. Esto también se ha producido en la UE a través del mecanismo de los tratados, puesto que cada Constitución tuvo que incorporar un artículo que reconociera la primacía del derecho comunitario sobre el interno.

Una federación "comprende a todo Estado miembro en su existencia total como unidad política, y le acopla como un todo en una asociación política existente". Una Constitución federal garantizará, aunque no lo diga expresamente, "la unidad política de todos sus miembros en el marco de la Federación"²⁹. Éste no es el caso de la nueva Constitución Europea, la cual en su artículo 1 = 5 afirma: "La Unión respetará la identidad nacional de sus estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional (...)". Otro de los elementos de una federación a los que Schmitt hace referencia es, la protección, por parte de la federación, de sus miembros en caso de peligro de guerra y de un ataque. Los tratados no preveían esta situación y la Política de Seguridad Común en este sentido no se había pronunciado. Sin embargo, el nuevo proyecto de Constitución, en su artículo 1 = 42 crea una Cláusula de Solidaridad por la cual "la Unión y los estados miembros actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que un Estado miembro sea objeto de un atentado terrorista (...). La Unión movilizará todos los instrumentos de los cuales disponga, incluidos los medios militares puestos a disposición por los estados miembros".

²⁹ Carl Schmitt, Op. cit.

No obstante, esto no significa que un Estado miembro de la Federación no pueda hacer la guerra contra un tercer Estado. Recientemente se ha observado como ingleses y españoles han participado activamente en un ataque propuesto por Estados Unidos a Iraq, sin que otros miembros de la Unión o la UE en conjunto lo aprobaran o participaran. Para los que decían que este hecho podría afectar de manera importante el objetivo de la integración política de la Unión, se puede observar que la unidad de un Estado Federado no depende de la aceptación por parte de cada uno de los miembros de la participación en asuntos fuera de la federación, ya que esto sí les haría perder la unidad política y la pequeña parte de soberanía que poseen los estados miembros.

Por otro lado, la federación tiene sus contradicciones. Como se ha dicho, ésta tiende a la conservación de la independencia política de cada Estado; sin embargo, cada uno de ellos renuncia a la posibilidad de valerse por sí mismos. Esta contradicción se soluciona en la UE en el sentido de que los estados miembros renuncian a una serie de derechos (moneda) a favor de otros que les ofrece la Unión (estabilidad y acceso a mercados).

Otra contradicción que se puede encontrar en la teoría es que los estados, por una lado, tienden a conservar su autodeterminación, sin embargo, la federación por el otro, no puede perder de vista los asuntos internos de cada uno de los estados. En la UE se dio el caso de Austria, como se recordará, en las elecciones generales, salió favorecido el partido de ultra derecha de Haider. Ante tal situación, la Comisión Europea, a través de un grupo de sabios procedió a realizar una investigación acerca del peligro que suponía para la violación de los derechos humanos el que un partido de tendencia ultraderechista subiera al poder. Austria no se pudo negar a esta investigación e incluso se contempló la posibilidad de que dicho Estado abandonara la UE.

Otro punto importante es aquel que guarda relación con otras normas de derecho comunitario. Dentro del derecho derivado de los tratados, se encuentran los reglamentos y directivas comunitarias; los primeros son directamente aplicables

en los ordenamientos jurídicos internos (sin requerir de normas de aplicación) mientras que las directivas necesitan de su transposición a través de normas adoptadas internamente. En un Estado federal dichas transposiciones, en principio, no son necesarias y esto es lo que la nueva Constitución Europea crea por medio de lo que se denominarán las "leyes europeas" (antiguos reglamentos) y las "leyes marco europeas" (antiguas directivas con la diferencia de que no necesitarán de su adopción por procedimientos internos).

Con esto no se pretende demostrar si la UE es o no un Estado Federado. Queda claro que no es una Confederación de estados⁸⁰ ni una federación, pues no reúne todos sus elementos. También está claro que la UE no es una Organización Internacional clásica, por cuanto ha logrado un nivel de integración irimaginable hace tan sólo veinte años. Por tanto, hay que salirse de la pura teoría y moverse en términos medios que podrían definir mejor el estatus en el que se encuentra el proceso de integración europeo. Pero términos medios ¿entre qué? ¿Entre un Estado Federado y una forma política cuyos contornos actuales no son lo suficientemente claros?

VIII. Conclusiones

Nadie duda del éxito del proceso de integración europeo, evidentemente hay quienes opinan que se podría haber realizado de otra manera, o bien que dicho proceso debería haber privilegiado otros aspectos. Sin embargo, Europa, hoy está viviendo una experiencia única en la historia. Quince estados, que a lo largo de siglos enteros se habían confrontado militarmente, han conseguido avanzar hacia un fin común e incluso armonizar, en muchos casos, parte de sus legislaciones con el único objetivo de alcanzar una estabilidad tanto económica como política que jamás habían tenido.

⁸⁰ Puesto que una Confederación de estados está basada en una relación puramente de Derecho Internacional y descansa sobre tratados.

Es claro que aún queda mucho camino por recorrer y muchos objetivos por conseguir, pero no se puede negar ni minimizar todo lo alcanzado. Entre los quince Estados de la UE existe un mercado común, unas instituciones que, mal que bien, permiten que el proceso de integración no se detenga y siga avanzando, una moneda única que temprano que tarde servirá de símbolo de identificación de la población europea y ahora una Constitución que pretende que todos estos logros se perciban de una manera más clara por parte de los ciudadanos europeos que se supone la van a adoptar.

Sin embargo, existen todavía varios interrogantes que vale la pena formularse ya que esta Constitución, a pesar del avance que representa, no logra por el momento darles una respuesta definitiva. ¿Es la Constitución europea el último símbolo que hace falta para poder pensar en un Estado federado europeo? ¿Podrán asumir los estados miembros el compromiso de profundizar en la integración política al mismo tiempo que se preparan para la mayor ampliación de la UE? ¿Qué papel va a jugar el ciudadano europeo en este proceso constituyente? ¿Asegura la Constitución la unidad política de Europa? ¿Cómo va a existir una unidad política de Europa cuando los mismos estados sufren de problemas internos de autodeterminación de sus regiones?

Estas y otras preguntas sólo podrán responderse con el tiempo. Por ahora, es preciso concentrarse en este nuevo proyecto de Constitución, el cual traerá muchas ventajas al proceso de integración europeo. La más importante es que determina claramente el rumbo para seguir por la UE, algo que era totalmente incierto con el mecanismo de avance que proponían los tratados y las modificaciones continuas de los mismos.

MIGRACIONES INTERNACIONALES: MARCO JURÍDICO Y SU MUNDO DE DESAFÍOS

6

ANA MARÍA LARA SALINAS

Investigadora junior, Grupo de
Estudios Africanos – GEA,
Centro de Investigaciones y
Proyectos Especiales – CIPE,
Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: alara@uexternado.edu.co

ERICK GÓMEZ TAGLE LÓPEZ

Profesor-investigador titular del Instituto Nacional de
Ciencias Penales, INACIPE, México. Miembro de la
Red de Investigadores Latinoamericanos por la
Democracia y la Autonomía de los Pueblos.

Correo electrónico: erick.tagle@inacipe.gob.mx

6

RESUMEN

El incremento de la movilidad del mercado laboral parece acrecentar los niveles de desregulación y la explotación de la mano de obra, en este mundo globalizado, donde los Estados -tanto expulsores como receptores- parecen entrar en un dilema que se acrecienta cuando la delincuencia y el terrorismo terminan asociadas a esa masa de ciudadanos invisibles que parecen no tener dignidad ni derechos. Si bien hay migración legal y segura, infortunadamente también existe la desordenada e insegura que posibilita la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes - acción de grupos de crimen organizado transnacional-, que será el eje central de este trabajo. Se analizará cómo los diferentes actores internacionales han desarrollado una serie de instrumentos jurídicos globales, que bien podrían ser el marco de una "Carta Internacional de las Migraciones".

ABSTRACT

The increase in mobility of the labor market seems to intensify the levels of deregulation and labor exploitation. The international traffic of human beings and the sexual business are considered to be a consequence of the global market rules, the polarization of economic wealth, the weakening of national borders and the poor respect for the rights of the vulnerable social groups. Even though there is a legal and safe migration, unfortunately, there is also an unruly migration that makes possible the international traffic of human beings which results from the activities of the transnational organized crime groups. This is actually, the central focus of this article. As such, the authors analyze how the different international actors have developed a series of global legal instruments, that could well be the frame for a "Charter of International Migrations".

I. Introducción

Para nadie es un secreto que las migraciones han venido en aumento y este fenómeno incluso se ha incrementado aún más con el proceso de la globalización. Organismos que estudian el caso, como la Organización Internacional del Trabajo, OIT, han encontrado que "El proceso integral de globalización ha intensificado los efectos disruptivos de la modernización y del desarrollo capitalista, y muchos países en desarrollo enfrentan una grave dislocación social y económica asociada a una pobreza persistente, a un desempleo creciente, a la pérdida de los modelos tradicionales de comercio y a una crisis más acentuada de la seguridad económica". Entonces, se crea la necesidad de delinear una serie de políticas que coadyuven a regular los flujos migratorios, de manera que se cierren las posibilidades para las organizaciones delictivas.

El tema está en las agendas de los estados. La migración, ahora, es un tema prioritario. La migración implica que unos se quedan sin capital humano y otros -los de recepción- viven una amenaza, porque quienes llegan desplazan en el mercado laboral a los nativos, y cuando los que llegan son ilegales, traen consigo, el narcotráfico, tráfico ilegal de armas y lavado de dinero. Si bien no es necesariamente siempre, sí puede estar asociado y ello es lo que siempre está en el imaginario de la sociedad.

La realidad es que la gente se desplaza por razones laborales, sociales y económicas¹. Su naturaleza tiene relación directa con la continua demanda de mano de obra extranjera tanto calificada como no calificada, así como la expectativa de mejores condiciones de vida². En este panorama aparecen la esclavitud, la trata y el tráfico ilícito de migrantes, que ponen en tela de juicio el respeto de los derechos humanos.

¹ TARAN Patrick, GERONIMI Eduardo. *Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección*. OIT, pág. 2.

² Según datos de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, para el año 2000 el total de personas migrantes en todo el mundo sobrepasaba los 120 millones.

³ La posibilidad de encontrar buenos empleos y obtener una remuneración mucho mayor es el principal motivo para la migración.

De una parte y dentro de un ámbito de permisividad por parte de los países involucrados, se presentan las formas ilegales de inserción laboral en actividades ilícitas. Esto es más conocido como explotación laboral. Es la esclavitud del siglo XXI. De otra parte, está la ilegalidad de individuos en el mercado laboral en actividades ilícitas. Comúnmente llamada trata de personas. Finalmente, se puede nombrar el tráfico ilícito de emigrantes que en realidad puede ser el origen de cualquiera de estos dos delitos. El hecho es que en este caso, los individuos no tienen plenos derechos, y si bien terminan empleados, sufren discriminación. Según estimaciones del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, en el año 2000, "el 73% de todos los trabajadores empleados en la producción agrícola en Estados Unidos habían nacido en el extranjero". La situación de ilegalidad impide negociar, exigir o reivindicar sus condiciones de trabajo y en general de vida.

El imaginario colectivo en muchos países receptores relaciona los migrantes con el desplazamiento de mano de obra en los mercados de trabajo locales, problemas epidemiológicos y altos costos en los servicios de salud, así como con el aumento en la delincuencia. Para frenar estos males, se adoptan políticas estatales restrictivas. Sin embargo, esto antes que favorecer tiende a ir en detrimento de los derechos de los migrantes. Incluso, podría decirse que, ha favorecido el accionar de grupos de crimen organizado transnacional. Basta mirar los datos que maneja la Organización de Naciones Unidas³.

³ Cada año, aproximadamente cuatro (4) millones de mujeres y niñas son compradas y vendidas mundialmente, con el objeto de ser forzadas a prostitución, la esclavitud o el matrimonio; entre 45.000 y 60.000 mujeres son objeto de la trata de personas anualmente y llevadas a los Estados Unidos; Aproximadamente 200.000 mujeres bengalíes han sido objeto de trata y llevadas a Estados Unidos; De 5.000 a 7.000 niñas y niñas desahuciadas son llevadas a Estados Unidos como niñas de compañía y muchas de ellas terminan de prostitutas. Tan solo en Europa Occidental, anualmente unas 500.000 mujeres y niñas procedentes de países en desarrollo y de países con economías en transición se ven atrapadas en la trata con fines de esclavitud. Algunas niñas de tan solo 13 años (principalmente de Asia y Europa Oriental) son objeto de la trata como "novias en venta por correo". En la mayoría de los casos, estas niñas y mujeres se encuentran en situaciones de impotencia y aislamiento, y corren un alto riesgo de ser víctimas de la violencia. Grandes números de menores son objeto de la trata de personas en África Occidental y Central, principalmente con la finalidad de realizar trabajo doméstico, pero también para ser explotados sexualmente, para trabajar en tiendas o fincas o para ser traídos a vender baratijas en la calle. Casi el 90% de dichas víctimas son niñas. UNICEF calcula que cada año de 1.000 a 1.500 bebés y niños guatemaltecos son objeto de tráfico, con la finalidad de ser adoptados por parejas en Norteamérica y Europa. Datos suministrados por Organización de las Naciones Unidas en el informe: *UNICEF Child Protection: Trafficking of Children*, New York, 2001.

Para el caso particular de Colombia, según datos de la Organización Internacional para las Migraciones - OIM⁵, las cifras en las modalidades de trata de personas son perturbadoras⁶:

- Según datos de la INTERPOL, entre 45 y 50 mil mujeres colombianas ejercen la prostitución en el exterior.
- Entre 1997 y 2002 la explotación sexual infantil aumentó en un 66 por ciento.
- Más de 34 mil menores son obligados a prostituirse.
- UNICEF reporta que en Colombia, por lo menos, 7.000 menores son utilizados por los grupos armados ilegales.
- 50 mil niños trabajan en procesamiento de coca, 100 mil en minería y 325 mil en servicio doméstico por más de 16 horas diarias.
- En los últimos cinco años, más de mil niños colombianos fueron adoptados ilegalmente.
- En Bogotá hay 12 mil personas viviendo de la mendicidad. La mitad son niños.
- Aunque no hay cifras exactas, los casos de trata por vientres de alquiler, embarazos forzados y compra de óvulos está en aumento.

Siendo esas cifras tan aterradoras, y a pesar de que no son estrictamente fidedignas por falta de denuncias, no es difícil imaginar que la comunidad internacional trate de tomar medidas para frenar el problema.

II. Marco jurídico internacional

El trabajo forzado, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, son las formas de esclavitud y terrorismo del siglo XXI. Todas violan el Derecho Internacional Humanitario⁷, y todas impactan el ámbito socioeconómico. No sólo de los gobiernos, las organizaciones internacionales gubernamentales, sino que

⁵ Martínez Luz, "Un negocio maldito", en Revista *Distrito*, 5 de Septiembre de 2003.

⁶ Información suministrada por la Organización Internacional para la Migraciones OIM para la capacitación del Diplomado "El Estado colombiano frente a la Trata", Diciembre de 2002 - marzo de 2003.

también las Organizaciones No Gubernamentales trabajan en la adopción de medidas para erradicar estos males del nuevo milenio.

Estos problemas afectan a todos los países del mundo, ya sea en condición de expulsores, receptores o países de tránsito, por eso la preocupación es garantizar el respeto de los derechos de los migrantes y de los connacionales. El dilema que aparece, entonces, es establecer políticas migratorias operantes, en el marco jurídico internacional, que más allá de ser restrictivas sean eficaces.

Se debe considerar que las víctimas de trabajo forzoso, en condiciones de explotación, o mendicidad, a menudo son personas que a su vez son víctimas de condiciones de pobreza, analfabetismo y escasas oportunidades de empleo, por lo que la única alternativa que parecen tener es someterse a la explotación. "En varios continentes se ha identificado la existencia de la trata de personas con situaciones de explotación de trabajadores de la agricultura, el servicio doméstico, industrial y en el sector informal"⁷. Recientemente, el aumento de la industria del sexo visible, pero ilegal ha ampliado la demanda de trabajadores extranjeros que son más vulnerables a ser esclavizados.

A. Trabajo forzado y esclavitud

Desde el siglo XVIII se ha intentado abolir el trabajo forzoso, pero la realidad es que se ha convertido en una gran industria global. Desde el derecho internacional se han hecho algunos intentos con promulgaciones y declaraciones⁸ con la intención de poner fin al tráfico de esclavos. Aún más, se comprometieron a tomar las medidas

⁷ OIT, *Alto al trabajo forzado*, Op. cit.

⁸ Ejemplos de esto son la Declaración de derechos del buen pueblo de Virginia (1776), la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789 y 1793), la Declaración de derechos de 1848, el Acta general de la Conferencia de Bruselas (1890), la Convención de San-Germain (1919) y el Informe de la Comisión temporal de la esclavitud, nombrado por el Consejo de la Sociedad de Naciones el 12 de junio de 1924, que motivaron a los estados a celebrar la Convención relativa a la esclavitud, realizada en Ginebra, Suiza, el 25 de septiembre de 1926.

necesarias para reprimir el embarque, desembarque y transporte de esclavos, y a negociar una convención general referente a la trata de esclavos (Artículo 3 de la Convención Relativa a la Esclavitud) y lograr abolir la trata (Artículo 4 de la Convención Relativa a la Esclavitud), pero el fenómeno sigue ahí.

Los firmantes de la Convención reconocieron que el hecho de imponer trabajos forzados u obligatorios es susceptible de acarrear graves consecuencias, y por ello se comprometieron a tomar las medidas pertinentes en lo que se refiere a los territorios bajo su soberanía, jurisdicción, protección, dominio o tutela, para evitar que el trabajo llegue a condiciones análogas a la esclavitud. Es más, declararon que esas prácticas sólo podrán ser impuestas para fines públicos y, en los territorios donde existiere debería abolirse (Artículo 5 de la Convención relativa a la Esclavitud).

Posteriormente, durante la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Ginebra, se adoptó tanto el "Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio", como el "Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (No. 105)", firmado el 25 de junio de 1957. De esta manera, los miembros de la OIT que los ratificaron, se comprometieron a suprimir el empleo del trabajo forzoso u obligatorio, bajo todas sus formas.

En Ginebra, el 7 de septiembre de 1956, se firmó la "Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud"⁹.

Al finalizar la década pasada, en 1999, y durante la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, se protocolizó el "Convenio (No. 182) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación". Ya había un antecedente, la Recomendación (No. 146) de la OIT, sobre la edad mínima de admisión al empleo, de 26 de junio de 1973; la Resolución

⁹ Del 28 de junio de 1930, aprobado por el Senado mexicano, el 26 de diciembre de 1932 el mismo que fue ratificado en México, y publicado en el *Diario Oficial*, el 13 de agosto de 1935.

¹⁰ Suscrita por México en esa misma fecha, aprobada por el Senado el 10 de febrero de 1939, depositada el 30 de junio de ese mismo año y publicada en el *Diario Oficial* el 24 de junio de 1960, contemplaba la completa abolición o el abandono de las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud.

51/76 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la niña, del 20 de febrero de 1997 y la Resolución 51/77 sobre los derechos de niño, de la misma fecha.

El Convenio (No. 182) de la OIT incluyó como peores formas de trabajo infantil, la venta y tráfico de niños(as); el uso reclutamiento, oferta y su puesta a disposición para ejercer la prostitución, la pornografía o actuaciones pornográficas; así como cualquier trabajo que dañe su salud, seguridad y moral (Artículo 3 del Convenio No. 182).

Los firmantes se comprometieron a proporcionar asistencia necesaria y adecuada para apartar a los niños de la explotación sexual, así como a establecer y aplicar sanciones penales o de otra índole, junto con la adopción de medidas educativas efectivas para la eliminación del trabajo infantil (Artículo 7 del mismo convenio).

Básicamente cualquier trabajo que dañe o ponga en peligro los derechos de los niños debe prohibirse, más aún si es en contra de la voluntad del menor o se corrobora que está siendo objeto de explotación.

B. Convención de Palermo

1. Antecedentes (trata de blancas)

La "trata de blancas" a la luz de la doctrina jurídica internacional, es un hecho punible. Las mujeres son enganchadas o reclutadas mediante el engaño o uso de la violencia, para "arrastrarlas" fuera de su país de origen al ejercicio de la prostitución o vicios afines. La norma se encuentra integrada a la categoría de delitos *juris gentium*, que claramente atenta contra el género humano, de aquí deriva la

atribución reconocida a todos los estados de aplicar al sujeto activo la sanción penal que autorice su legislación y cualquiera que sea el lugar de comisión del delito.

Prácticamente, los estados se comprometieron a perseguir y castigar la "trata de blancas" desde 1899. Desde entonces, y luego en la Conferencia de París, se determinó éste como un delito eminentemente internacional. Así fue como se configuró el "Acuerdo Internacional para asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal denominado trata de blancas", que se firmó en París, el 18 de mayo de 1904¹¹.

Más tarde, en 1910, concientes del peligro que corría la población, buscaron ampliar las medidas y protegerla de las organizaciones delictivas, entonces los plenipotenciarios firmaron la "Convención internacional para la supresión de la trata de blancas"¹².

De esta manera, desde entonces, los firmantes se comprometieron a proponer en sus respectivas legislaciones las medidas necesarias para castigar los delitos que hacen parte de la Convención (Artículos 3 y 4). Adicionalmente, los Estados parte se comprometieron a comunicarse entre sí mediante boletines o constancias de condena (Artículos 5 y 7). En cuanto a los estados no signatarios, éstos podrían adherirse notificando su intención por medio de un instrumento que se depositaría en los archivos de Naciones Unidas (Artículo 8).

Cast 30 años más tarde, en 1949, en Nueva York, se hicieron algunas modificaciones en aras de asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal denominado trata de blancas. Los gobiernos se comprometieron a designar una autoridad encargada de centralizar la información acerca de la contratación de mujeres. Esto, con el fin de vigilar e investigar, particularmente en los puertos de embarque

¹¹ Véase Vico (1930: 213 y ss.), en *Enciclopedia Jurídica OMEBA* (1968: 391).

¹² "Debe ser castigado cualquiera que, para satisfacer las pasiones de otro, haya contratado secuestro o seducción, aunque su consentimiento, o una mujer o una joven menor de edad, con propósitos licenciosos aun cuando los diversos actos constitutivos de la fracción se hayan cometido en países diferentes".

y desembarque, cuando se dé el caso y dentro de los límites legales a recibir las declaraciones de las mujeres de nacionalidad extranjera que se entreguen a la prostitución.

Ello con el propósito de establecer estadísticas de nacionalidad, identidad y estado civil e investigar quién le hizo tomar la determinación de dejar su lugar de origen y enviar a su país a aquéllas que pidan repatriación o que hayan sido reclamadas por personas que tengan autoridad sobre ellas (Artículos 1, 2 y 3).

Un punto que merece especial atención, es el referente a la posibilidad de extradición, que desde entonces ha sido considerada en la Convención. Es concedida con arreglo a las leyes del Estado al que se formule la petición, obliga a ejecutar las comisiones rogatorias relativas a las prácticas mencionadas (Artículo 13). Igualmente, adopta medidas para la prevención de la prostitución y para la rehabilitación y adaptación social de las víctimas del meretrício, y de las infracciones allí mencionadas (Artículo 15).

Más adelante, en el Artículo 17, la Convención busca combatir la trata de personas, de uno u otro sexo, y los estados firmantes se comprometen a promulgar disposiciones reglamentarias para proteger a inmigrantes y emigrantes (en particular a las mujeres y a las niñas); adoptar disposiciones para advertir al público el peligro de dicha trata; garantizar la vigilancia en las estaciones de ferrocarril, aeropuerto y puertos marítimos; y adoptar las medidas adecuadas para informar a las autoridades competentes la llegada de personas de *prima facie*¹³ culpables o cómplices de dicha trata o víctimas de ella.

Hay que insistir una vez más en que ante el derecho internacional, la práctica de la "trata de blancas" y "trata de personas" con fines de prostitución, ha tomado mayor relevancia para el combate y prevención de la explotación sexual y comercial de mujeres, niñas y niños, obligando a los estados parte a seguir tocas y cada una de las medidas adoptadas en los antedichos tratados, obligándolos a armonizar su legislación nacional en consonancia con sus principios.

¹³ Expresión latina que significa: a primera vista.

Sin embargo, de acuerdo con la percepción de distintas organizaciones civiles, la instrumentación jurídica internacional fue, en muchos casos, un paliativo para enfrentar los efectos nocivos de tales conductas y no abrieron la posibilidad real para obligar y sancionar a quienes las llevan a cabo. Nuevamente, como lo sostiene la sociología, la descripción jurídica es insuficiente para corregir conductas cuyo origen se encuentra en los ámbitos cultural, económico y social.

La discriminación, sea por motivos de color, raza, sexo, o cualquier otra condición, está muchas veces vinculada con la trata de personas, lo que hace necesario corregir ideologías, antes que simplemente sancionar conductas. La trata, contraria a lo que se piensa, no se limita a la industria sexual, ni es sinónimo de tráfico ilícito de migrantes, aunque estén muchas veces relacionados, principalmente por la cuestión de la explotación, como en el caso de los trabajos o servicios forzados, la esclavitud y la servidumbre.

2. Protocolos

A la entrada del presente milenio, cuando la relación entre los actores del sistema internacional se basa en la cooperación, se adopta la *Convención de Palermo*¹⁴, cuyo objeto principal es promover la cooperación internacional entre los países firmantes para prevenir y combatir, conjuntamente, a la delincuencia organizada.

Esta Convención es uno de los instrumentos más importantes que se han firmado en los últimos tiempos. Se elaboró con urgencia y ha logrado reunir un alto consenso internacional. En 1992 existía un cierto pesimismo respecto a la posibilidad de que se lograra un texto de consenso que dejara satisfechos a los 150 estados interesados en el asunto, pero se logró.

¹⁴ El 15 de noviembre de 2000, en Nueva York se adoptó la Convención de la Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

La *Convención de Palermo*, logra definiciones precisas. En el artículo segundo define claramente qué se debe entender por grupo delictivo organizado, delito grave, grupo estructurado, bienes, producto del delito, embargo preventivo o incautación, decomiso, delito determinante, entrega vigilada y organización de integración económica. Conceptos básicos del derecho sustantivo penal, que van a permitir que todos los estados partes homogenicen sus legislaciones en esta materia.

No obstante, en los hechos, ello resulta complicado. Cada país tiene criterios distintos respecto de lo que es delincuencia organizada y delito grave. Dentro de los principios fundamentales de esta Convención, se encuentra la "protección a la soberanía" de cada uno de los países firmantes¹⁵.

Con arreglo a esta Convención, los estados parte tipificarán las conductas que deban ser consideradas como delitos materia de delincuencia organizada transnacional, así como también establece las reglas básicas para la jurisdicción, causas de extradición, traslado de personas condenadas a cumplir una pena, asistencia jurídica recíproca, investigación de estos delitos, establecimiento de antecedentes penales, penalización a los estados parte en caso de obstrucción de la justicia y el programa de protección de testigos.

Además, obliga a los estados signantes a procurar, formular y evaluar proyectos nacionales, y establecer y promover prácticas y políticas para la prevención de la delincuencia organizada, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, a través de la adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole, las cuales deberán centrarse, principalmente, en el fortalecimiento, promoción, establecimiento de normas y procedimientos, para reducir las oportunidades futuras de que dispongan los grupos delictivos organizados.

Aparejada a esta Convención, que fue ampliamente comentada en octubre de 2002, durante el *Foro de debate sobre el impacto de la Convención de Palermo*

¹⁵ En el Artículo 3 puede leerse: "Nada de lo dispuesto en la presente Convención facultará a un Estado Parte para ejercer, en el territorio de otro Estado, jurisdicción o funciones que el derecho interno de ese Estado reserve exclusivamente a sus autoridades".

en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, coordinado por la Procuraduría General de la República de México (PGR), a través de la Unidad Especial contra la Delincuencia Organizada (UEDO) y el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), se llevaron a cabo protocolos adicionales.

Por ejemplo, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire¹⁶, complementa la Convención, define el tráfico ilícito de migrantes como: "la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material".

El paso ilícito de fronteras, por el cual los migrantes pagan cuantiosas sumas de dinero o hipotecan sus bienes y los de sus familias en los países de origen, da lugar al engaño y al sometimiento a deudas que a su vez facilitan la expansión de la trata en un contexto de tráfico de migrantes.

En relación con el problema de la prostitución, comercio sexual y práctica análogas¹⁷, el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada*, adoptado en el 2000¹⁸, es el más relevante.

Este protocolo es innovador, porque aun cuando existe gran variedad de instrumentos internacionales que contienen normas y medidas que buscan evitar la explotación de los niños, aborda, de manera universal, todos los aspectos respecto de la trata de personas, elevándolo a la calidad de delito, a través de medidas para prevenir y combatir tales conductas.

En realidad, el protocolo es un complemento destinado a combatir a la delincuencia organizada transnacional dedicada a la trata de personas. Sus principales fines son: prevenir y combatir este delito; proteger y ayudar a las víctimas de dicha

¹⁶ Este Protocolo ha sido firmado por 111 países, de los cuales 20 lo han ratificado.

¹⁷ Lo cual incluye modalidades de trabajos forzados, niños soldados, vientos de alquiler y mendicidad.

¹⁸ Actualmente, 115 países son signatarios del Protocolo -entre ellos Colombia y México- y 21 de ellos la han ratificado.

trata, con el total respeto de sus garantías y derechos humanos. Asimismo, promueve la participación conjunta de los estados parte para lograr esos fines¹⁹.

Uno de los puntos fundamentales que regula este Protocolo es la asistencia legal mutua entre los estados miembros, definida en el sentido más amplio de cooperación, y comprende la investigación, procedimientos judiciales, la práctica de pruebas y declaraciones, la puesta a disposición de documentos judiciales, la realización de investigaciones, incautaciones, congelación de cuentas y cualquier otro tipo de asistencia, de conformidad con la ley requerida por el Estado firmante.

Los estados parte se obligan a tomar medidas legislativas, administrativas o de otro tipo, para proveer la protección efectiva para que todos los testigos puedan declarar sin presiones y con garantías hacia su seguridad. También, busca garantizar el asesoramiento técnico y asegurar las indemnizaciones a las víctimas, así como facilitar su repatriación.

Además, los Estados parte establecerán medidas como campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas; políticas y programas para la cooperación de organismos no gubernamentales; y, medidas legislativas para reforzar la cooperación, con la finalidad de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación sexual de niñas y niños.

Es decir, insta a la cooperación, no sólo internacional, por los gobiernos de los estados miembros, sino también la colaboración entre las instituciones interestatales, las entidades privadas y los Organismos No Gubernamentales, para que, conjuntamente, se establezcan políticas sociales, culturales y educativas, para prevenir y combatir la trata de niños(as) con fines de prostitución ajena u otras formas de explotación sexual.

¹⁹ El Artículo 3 define: "Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, fraude, engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

Por último, como medida preventiva, obliga al desarrollo de estándares, procedimientos y códigos de conducta, a través de leyes, normas o manuales, dirigidos a todos aquellos profesionales que tienen que ver con la atención a las víctimas.

La delincuencia organizada, como fenómeno altamente complejo, revela una enorme red de complicidades que se crea para que un menor pueda ser sustraído ilegalmente y trasladado a otro país, sea con fines de explotación sexual, laboral o de otro tipo. La falsificación de documentos y el paso por las aduanas, requiere alta organización y contubernio con algunas autoridades, razones por las que es importante tomar en cuenta este tipo de delincuencia para explicar el comercio sexual infantil.

III. Los delitos de la situación y sus implicaciones internacionales

Las condiciones de vida de millones de personas del mundo en desarrollo, donde los índices de pobreza son cada vez más altos, y donde las tasas de desempleo se disparan²¹, reducen o hacen que desaparezcan las posibilidades de obtener un empleo y asegurar la supervivencia económica en el país de origen y aumentan por consiguiente las presiones migratorias. En este orden de ideas, desde el momento mismo en que el migrante se ve obligado a tomar la decisión de partir es víctima. De ahí en adelante, la falta de protección jurídica, así como su vulnerabilidad ocasionada por los temores de aprehensión y deportación, facilitan la invisibilidad de estos ciudadanos del mundo.

Uno de los estudiosos de este fenómeno, Ricardo Rocha, señala que "en el tránsito, se abaten sobre ellos los más brutales riesgos y castigos inmerecidos: la persecución, la cárcel, la explotación y el despojo; la creciente y sistemática pérdida

²¹ Resultado de los programas de ajuste estructural que implicaron reducciones en el gasto público, el presupuesto y los subsidios del Estado. Estos ajustes significaron también reducciones en el empleo público, que incluía tanto a profesionales como a trabajadores calificados y no calificados, empleo que no se había visto compensado por inversiones del sector privado.

de sus derechos humanos. Son también involuntarios protagonistas de la más cruenta de las confrontaciones de nuestro tiempo: la guerra de los pobres contra los pobres; la guerra por la supervivencia"²².

Las constantes manifestaciones de hostilidad, discriminación y violencia contra los extranjeros, son parte de las condiciones de vida con las que se encuentra en algunas ocasiones el migrante. Y es esta discriminación, la que a menudo impide el acceso al empleo y a condiciones de trabajo decente.

Del otro lado, está la percepción de las sociedades receptoras. Ellas relacionan la migración con la delincuencia, y eso contribuye a la asociación migrante-ilegal. En este sentido, entran a considerar a la persona como un ser con menos derecho. Un trato ciferencial y discriminatorio, sin lugar a dudas. Esta situación hace que se identifique la migración como una amenaza sobre la soberanía de los países y la seguridad.

Otro de los delitos es la explotación laboral. La demanda de mano de obra barata y con bajas calificaciones, en los países industrializados, así como en un número considerable de países en desarrollo en la agricultura, la alimentación, la construcción o los trabajos semicalificados o no calificados en la manufactura y sectores de bajos salarios como el servicio doméstico, y el sexo. "La demanda resultante de trabajadores migrantes le otorga una significativa intensidad a los flujos de mano de obra y facilita la incorporación de los migrantes indocumentados al mercado de trabajo"²³. La mano de obra migrante a menudo ocupa los llamados "puestos sucios", peligrosos y difíciles. La inserción de migrantes irregulares en las ocupaciones menos calificadas responden a necesidades estructurales de los países desarrollados.

²¹ ROCHA Ricardo, *Fronteras de Dignidad* <http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/humanrights/ataca.shtml>

²² ESCOBAR LAZARÍ, A., *Emigration Dynamics in Mexico, Central America and the Caribbean*, 12th OIM Seminar on Migration, Managing International Migration in Developing Countries, Ginebra, abril de 1997, pag. 4

"La posibilidad de explotación de la mano de obra migrante la convierte en un instrumento atractivo para algunos empleadores para mantener la competitividad... Los migrantes no autorizados al ingreso o al empleo se encuentran al margen de toda protección en cuanto a seguridad y salud en el lugar de trabajo, o salario mínimo. A menudo son empleados en sectores en los que estas normas no se respetan o no se hacen respetar"²¹.

No se puede dejar de lado aquella modalidad del crimen organizado transnacional que es conocida como la trata de personas. Es una forma de terrorismo, y amenaza la seguridad internacional, según lo dijo el Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, en el Informe sobre Tráfico de Personas de 2003. Ya lo advertía Shelley al anotar que "la visibilidad, los bienes materiales y la influencia política en aumento que tienen los grupos criminales organizados se han convertido en años recientes en motivo de preocupación internacional. Los grupos del crimen transnacional controlan miles de millones de dólares en activos. Su enorme poderío económico facilita la corrupción nacional e internacional.Las ganancias masivas que obtienen los diversos grupos del crimen organizado transnacional, lavadas en los mercados financieros internacionales, socavan la seguridad del sistema financiero mundial"²².

Los estimativos de Naciones Unidas indican que mediante la trata de personas se mueve anualmente, tan sólo en Europa, cerca de 7 mil millones de dólares americanos. Ello muestra cuán poderosas pueden ser estas organizaciones delictivas que además están dedicadas a otras actividades delictivas como el narcotráfico, y el tráfico ilegal de armas.

²¹ Taran Patrick, Geronimi Eduardo. Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección. OIT, 2001. www.december15.net/e-papers/6ILO.pdf. Pág. 1

²² Shelley Louise. "Tanto la Sociedad como la Democracia son víctimas del crimen". Revista Temas Mundiales - La Contención del Crimen Transnacional, de la Sección Cultural e Informativa de la Embajada de los Estados Unidos, Bogotá, Colombia. Octubre de 2001.

IV. Una reflexión final sobre los desafíos

Si bien ya se ha hecho un recorrido que de una u otra manera ha marcado un derrotero que permite hablar de un marco jurídico internacional para mitigar delitos como la explotación laboral, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, es imperativo que al interior de los Estados se delineen políticas correspondientes que permitan un desarrollo normativo acorde con las constituciones y la soberanía de cada una de las partes.

El problema es global y las soluciones, si bien tienen un marco global, deben darse al interior en una escala local. No obstante, también debe considerarse la parte cultural, donde la tolerancia a la presencia de migrantes debe hacer parte de la armonía para procurar la paz. Se sabe que la migración puede ser irregular, pero de lo que se trata es de asegurar una serie de garantías que den la posibilidad a una dignidad y a unos derechos de los ciudadanos que por diversas razones se ven abocados a trasladarse de un sitio a otro.

En este orden de ideas, las políticas que se tomen como respuesta deben procurar garantías de bienestar social y seguridad en el individuo de modo que se reduzcan las amenazas terroristas que son propias de esta época.

Bibliografía

- Alianza global contra la trata de mujeres. Manual de derechos humanos y trata de personas, 2003, Organización Internacional para las Migraciones, Embajada de Estados Unidos, 2ª. ed., Colombia.
- Álvarez Vélez, Ma. Isabel y Calvo Blanco, Elena (editoras), 1998, Derechos del niño. ONU, Conferencia de La Haya, Derecho Internacional Humanitario, Consejo de Europa, Unión Europea, Organización de Estados Americanos y Organización

para la Unidad Africana, Pról. Joaquín Ruiz-Giménez, Madrid, Mc Graw-Hill, Interamericana de España. 527 págs.

- Beltrand, Diego, 2003, *Derechos de los migrantes reconocidos por la comunidad internacional*, Bogotá, inédito.
- Castro, Marcelo, 2003, *Derechos laborales de los trabajadores migrantes*, Bogotá, inédito.
- CONFERENCIA Mundial contra el Racismo, 2001, Durban, Sudáfrica www.un.org/spanish/CMCR/issues.htm
- Enciclopedia jurídica OMEBA, 1968, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina.
- ESCOBAR Latapí, A., 1997, *Emigrant dynamics in Mexico, Central America and the Caribbean*, 12th OIM Seminar on Migration, Managing International Migration in Developing Countries, Ginebra.
- FNUAP, 1999, *Violence against women and girls: a public health priority*, Nueva York.
- García Robles, Alfonso y Marín Bosch, Miguel, 1976, *Terminología usual en las relaciones internacionales*, I. Organismos internacionales, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 37 págs.
- Geronimi, Eduardo y Taron, Patrick, *Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección*, OIT, www.december18.net/e-paper64LO.pdf
- Gómez Tzuc López, Erick, 2003, "Causas y consecuencias de la ineffectividad del Derecho Penal", en *Criminalia*, año LXIX, núm. 1, México, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Editorial Porrúa, enero-abril, págs. 203-220.

- 2003b, "Los actores sociales en el comercio sexual infantil", en *Iter Criminis, Revista de Ciencias Penales*, Núm. 7, segunda época, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, julio-septiembre, págs. 113-134.
- Leal, Gustavo (editor), 2002, *Investigación regional sobre tráfico, prostitución, pornografía infantil y turismo sexual infantil en México y Centroamérica: síntesis regional*, San José, Costa Rica, Casa Alianza/ECPAI/Audrey Hepburn Children Foundation, 167 págs.
- MEMORIAS del Seminario internacional: "Migraciones internacionales en Colombia", Departamento de Seguridad, OIM, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, agosto de 1999.
- ONU, 1994, *Programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo*
- ONU, 2003, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, febrero.
- Rodríguez Pizarro, Gabriela, 2003, "Intervención de la relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes", en Taller regional sobre la trata de personas y derechos humanos, Bogotá, 5-9 mayo.
- SHELLEY, Luise, 2001, "Tanto la sociedad como la democracia son víctimas del crimen", en Revista *Temas mundiales. La contención del crimen transnacional*, Sección cultural e informativa de la Embajada de Estados Unidos, Bogotá, Colombia, octubre.
- Tamayo, Eduardo, 2001, "La esclavitud y el tráfico de seres humanos no han desaparecido", en *América Latina en movimiento*, <http://alainet.org>

- UNICEF, 2001, *Child protection: trafficking of children*, Nueva York.

Páginas web

- <http://www.acpd.ca/factsheets/Traffickingsp.pdf>
- http://www.dainet.org/mujeres/show_textmuj_es.php3?key=1333
- <http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/humanrights/altar.shtml>
- <http://www.adh.oas.org/cue.htm>
- <http://www.cinu.org.mx/cinu/bienvvenida.htm>
- <http://www.december18.net/e-traffickingconventions.htm>
- <http://www.eclac.cl/cumbres>
- <http://www.ecpat.net/es/index.asp>
- <http://www.ilo.org/public/spanish>
- <http://www.sie.gob.mx>
- <http://www.un.org/spanish/documents/resga.htm>
- <http://www.unesco.org/issj/rics165/fulltextspa165.pdf>
- [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.2003.74.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.2003.74.En?Opendocument)

- http://www.unhchr.ch/spanish/hchr_un_sp.htm
- <http://www.unicef.org/spanish>

MIGRACIÓN ÁRABE EN COLOMBIA: UN ENCUENTRO ENTRE DOS MUNDOS

7

ISABELA RESTREPO MEJÍA

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

Correo electrónico: isa-rmejia@hotmail.com

7

RESUMEN

Durante el siglo XIX y principios del siglo XX el afán por construir sociedades modernas a partir del modelo europeo, conducirá a los gobiernos latinoamericanos a aplicar una política de puertas abiertas a la migración europea, restringiendo al mismo tiempo la migración no occidental. Ciertamente Colombia fue uno de los países que atrajo menos inmigrantes. Sin embargo, árabes provenientes de Siria, Líbano y Palestina llegaron al país a partir de 1880. Este es el grupo de inmigrantes más numeroso al lado de los españoles. El propósito de este trabajo es ofrecer una introducción al estudio de la historia de esta migración, así como rescatar el aporte de este grupo humano en el proceso de construcción nacional.

ABSTRACT

During the 19th Century and the first years of the 20th century, the ideal of constructing modern societies on the basis of the European model, will lead the Latin American governments to apply a policy of open doors to the European migration, restricting at the same time the non-occidental migration. Certainly Colombia was one of the countries that attracted the smaller number of migrants. However, Arabs from Syria, Lebanon and Palestine arrived to the country since 1880. This is the largest group of migrants after the Spanish group. The purpose of this work is providing an introduction to the study of the history of this migration, as well as resscuing the contribution of this human group to the process of national construction.

I. Introducción

El tema de la inmigración nos introduce a una de las grandes paradojas de la llamada globalización, pues mientras unos hablan de la «aldea global» y los países firman acuerdos multilaterales para propender por el libre intercambio de bienes, servicios y personas, paralelamente, se restringe de manera expresa la libre movilidad de ciudadanos de distintas latitudes. Efectivamente la inmigración se perfila como una nueva manzana de discordia entre los países del Norte y los del Sur, y por tanto, se constituye en uno de los temas prioritarios de la agenda internacional.

Históricamente las migraciones han tenido lugar, por diversas razones, desde las primeras épocas del homo sapiens. «Grandes civilizaciones» como: fenicios, griegos, romanos y germanos entre otras, se conformaron a través de flujos poblacionales. Además, las migraciones han sido parte e instrumento de ese movimiento de integración que se originó con la expansión del capitalismo en el siglo XVI, y que hoy conocemos como el fenómeno de la globalización¹.

La experiencia de América Latina, al igual que la de otras regiones del mundo, evidencia la construcción de sociedades a partir de procesos migratorios –conquistadores españoles, esclavos africanos–. Sin embargo, América Latina en su proceso de formación nacional reproduce las paradojas migratorias del mundo contemporáneo. En el siglo XIX y principios del siglo XX, el afán por construir sociedades modernas a partir del modelo europeo, condujo a los gobiernos latinoamericanos a aplicar una política de puertas abiertas a la migración europea, restringiendo, al mismo tiempo, la migración no occidental.

Sin embargo, a pesar de las políticas restrictivas llegaron a éste territorio inmigrantes de diferentes regiones del mundo. A partir de 1880 arriban a Colombia cristianos provenientes de la Gran Siria del Imperio Otomano, y más tarde, hasta los años de 1930, de Siria, Líbano y Palestina durante los mandatos británico y francés.

¹ Ortiz, Renato, *Otra Territorio*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1998.

La mayoría eran de línea maronita², seguidos por los ortodoxos³, y por último los practicantes del culto católico. Este trabajo tiene el propósito de ofrecer una introducción al estudio de esta migración, y rescatar el aporte de este grupo humano en el proceso de construcción nacional.

Estudiar a inmigración de este grupo no sólo es una manera de reconocer el nuevo aporte que esta cultura representa para nuestra nacionalidad, nos ofrece igualmente la posibilidad de mirarnos a nosotros mismos, de descubrirnos a través de la diferencia que se deriva de la experiencia de este grupo de inmigrantes.

II. El ideal de la inmigración

A. Los proyectos de construcción nacional durante el siglo XIX

En el siglo XIX, el afán por construir sociedades modernas inspiradas en la experiencia europea llevó a los gobiernos colombianos a aplicar políticas tendientes a atraer la inmigración. Dos eran los objetivos concretos que se buscaban con estas políticas. Por una parte, se pensaba que era necesario “civilizar” la sociedad, es decir, “europeizarla” en sus costumbres y aumentar la población de raza blanca. Por otra parte, se creía que la modernización material debía estar a cargo de extranjeros competentes que abrieran carreteras, desarrollaran la navegación y así favorecerían la colonización agrícola y resolverían el supuesto problema de la escasez de población en un territorio casi desconocido.

Nueve leyes de inmigración se promulgaron a lo largo del siglo XIX en este sentido. En los años 50 se pensaba que suizos, alemanes y suecos eran los inmigrantes ideales para educar a los colombianos con sus valores democráticos y de trabajo.

² Los maronitas son los cristianos católicos de Oriente que siguen a San Marín, monje sirio ermitaño del siglo IV. Obedecen al Papa, pero tienen su propia liturgia. Los curas contraen matrimonio.

³ Primera Iglesia cristiana, no obedece al Papa pues cada iglesia tiene su propio patriarca.

honesto. "Atraer inmigrantes de países más desarrollados que España y Portugal parecía la vía directa hacia el progreso, librando a los nuevos países del esfuerzo de tener que educar a las "masas atrasadas". Algunos gobernantes presentaron propuestas aisladas de inmigración asiática y africana que finalmente no tuvieron acogida. A pesar de los debates sostenidos en torno al tema, las dificultades geográficas y climáticas, la inestabilidad política y las constantes guerras civiles, la debilidad de las finanzas públicas y la fuerte competencia de países más ricos entorpecieron los ideales de la inmigración.

Efectivamente el sueño inicial de importar campesinos honestos, laboriosos y democráticos de la Europa del Norte no pasara de ser una simple ilusión. En consecuencia, en los años 70 la esperanza migratoria se reducirá a españoles –peninsulares, canarios y cubanos– e italianos. El repliegue sobre los pueblos latinos de Europa no se debe sólo a la aceptación de las condiciones propias del país, sino también al éxito de las teorías culturales, raciales y climáticas de la época. En el imaginario colombiano, los italianos y los españoles ofrecen una mejor capacidad de adaptación por estar acostumbrados al calor y por el vigor de su "raza".

En los años 80 se inicia el periodo conocido como la "Regeneración". Para los regeneradores la religión católica juega un papel esencial para alcanzar la unidad nacional y la disciplina social. Por esta razón, el ideal de la inmigración se limita a católicos e hispánicos que puedan ayudar a la transformación y la cohesión social, a través de la religión y la tradición hispánica. "Ironía de la historia: Colombia, el país de América que quizá menos inmigrantes recibió durante el siglo XIX, fue también el más rápido en tomar medidas antiinmigracionistas".

⁴ Mornet, Magnus, *Aventureros y proletarios: inmigrantes en América Latina*, Madrid, Editorial Mapfre, 1992, pág. 37.

⁵ Martínez, Frédéric, *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia, 1845-1900*, Ed. Banco de la República e Instituto Francés de Estudios Andinos, Bogotá, 2001, pág. 476.

B. Un siglo XX decimonónico

El ideal de la inmigración "blanca" de corte decimonónico se perpetúa durante las tres primeras décadas del siglo XX. Ahora países como Estados Unidos, Argentina, Uruguay y Brasil, que recibieron fuertes olas de inmigrantes, sobre todo europeos, serían los nuevos modelos de progreso.

Hacia los años 20 se produce en el continente americano una ola nacionalista que responde al incremento demográfico y la crisis económica. Se produce, entonces, una tendencia a cerrar la entrada a grupos de inmigrantes tales como chinos, gitanos, árabes, hindúes y norafricanos. De acuerdo con esta corriente, Colombia, una vez más, promoverá una legislación de inmigración selectiva que favorece la inmigración europea. Así es el caso de la Ley 114 *Sobre Inmigración y Colonias Agrícolas* expedida el 30 de diciembre de 1922, y las leyes 12 y 74 de 1926⁶.

En 1921 el Congreso norteamericano promulga la *Ley de Cuotas* y en 1924 la *Ley de Restricción de la Inmigración* a partir del elemento étnico. Las "razas orientales" que comprendían a chinos, japoneses, hindúes y árabes ven restringida su entrada a este país. A raíz de esta nueva legislación, se introduce el sistema de cuotas en Colombia. Sin embargo, para esa época ya había terminado el gran movimiento migratorio de los años anteriores.

Finalmente, en este siglo, se limita también la actividad económica que pueden desempeñar los inmigrantes. Rafael Méndez, doctor en derecho y ciencia política de la Universidad de Cartagena, en 1916, en su tesis de grado afirmaba: "fácil es observar que de los pequeños comercios han sido desalojados los naturales del país, por los sirios primero, y por los hindúes en la actualidad, sin luchas, sin que de ello nos demos cuenta siquiera...". La legislación en vigor expresa entonces un

⁶ Navarrete, María Cristina, *Los inmigrantes de la India Oriental en el Valle de Río Cauca*, Colección de Autores Vallecaucanos, Premio Jorge Isaacs 1998, Gobernación del Valle del Cauca, Gerencia Cultural, 1998, p. 104.

⁷ Méndez, Rafael, *Emigración e Inmigración*, s.f., Colombia, 1916. Citado en Navarrete, *Op. cit.* pág. 81.

sentimiento generalizado y que conduce a que la actividad comercial sea dificultada a los inmigrantes. Por ello, es común que a su ingreso tengan que mentir acerca de la actividad que vienen a desempeñar.

C. Un destino poco atractivo

La explosión demográfica que vivió Europa en el siglo XIX generó una demanda alimenticia que no pudo ser satisfecha. Esta fue la principal razón por la cual millones de personas comenzaron su viaje hacia tierras remotas. Este hecho se vio facilitado en los años 80, por la llegada de los barcos de vapor. Más de cincuenta millones de personas emigraron entre 1830 y 1930. El 72% de esta población se dirigió a los Estados Unidos, un 21% a América Latina y un 7% emigró a Australia⁸. Unos once millones, –es decir, una quinta parte de la migración transatlántica total–, escogieron como destino América Latina. Italianos (38%), españoles (28%) y portugueses (11%) prefirieron este continente.

La mayor parte del movimiento masivo de migración hacia América Latina tuvo lugar entre 1824 y 1924. Del total de esta migración al menos la mitad –más del 10% de la migración mundial, es decir unos 5.5 millones de personas– se instaló en Argentina, un 5% en Uruguay y un 36% en Brasil. Esto quiere decir que alrededor del 91% de la migración hacia América Latina se concentró en estos tres países. El 9% restante se distribuyó en los otros 16 países de continente, principalmente entre Cuba, México, Chile y Perú⁹.

Ciertamente Colombia fue uno de los países que atrajo menos inmigrantes. No obstante, la promulgación de muchas leyes tendientes a promocionar la inmigración europea no produjeron los resultados esperados. De hecho, hasta 1939

⁸ Mörner, Magnus. *Op.cit.*, pág. 45.

⁹ *Ibid.*, pág. 47.

los habitantes de Colombia nacidos en el exterior nunca excedieron el 0.34% del total de la población del país¹⁰.

A pesar de las políticas restrictivas que respondían a las teorías raciales, a Colombia llegó un grupo de inmigrantes de origen árabe, el más numeroso después de los españoles. Efectivamente en la década de 1880 comenzaron a llegar cristianos provenientes del territorio sirio aún bajo dominio otomano, y más tarde, hasta los años de 1930, de Siria, Líbano y Palestina durante los mandatos británico y francés. La mayoría eran cristianos, de línea maronita, seguidos por los ortodoxos y, por último, los practicantes del culto católico. Este periodo coincide con la ola migratoria que se registró en el mundo; sin embargo, es preciso aclarar que la migración árabe a Colombia continuó durante el siglo XX, aunque en proporciones menores. A fin de comprender este proceso migratorio es conveniente precisar sus circunstancias y motivaciones históricas.

III. Una mirada a la historia del Medio Oriente

A. El Imperio Otomano durante el siglo XIX

Numerosos y reconocidos autores han hecho evidente que “La región que (hoy) conocemos como Medio Oriente ha sido desde la Antigüedad una encrucijada de pueblos y civilizaciones”¹¹. Teniendo el Líbano la particularidad de estar comprendida en este espacio geográfico, pero siendo un bastión del cristianismo en la región. Por ello, “el ascenso y consolidación de los musulmanes seguidores del Profeta Mahoma a partir del siglo VII, llevó a la persecución contra los cristianos maronitas establecidos en la provincia siria de Antioquia. (lo que explica que) Gran

¹⁰ Posada Carbo, Eduardo. *El Caribe Colombiano. Una historia regional* (1870-1950). Banco de la República y El Ancora Editores, Bogotá, 1998, pág. 316.

¹¹ Medaniga, María Rosa de, “Introducción”, en *El mundo Árabe y América Latina*. Madrid: Ediciones UNESCO, Libertarias, Prodhut, S.A. 1997, pág. 24.

parte de los maronitas abandonaran el territorio sirio y buscaran refugio en los montes del Líbano¹².

El 29 de mayo de 1453 tiene lugar la toma de Constantinopla por parte de los turcos otomanos, quienes establecen un Imperio que abarcó territorios en los continentes asiático, africano y europeo. Desde el siglo XVI Siria (incluía el actual Líbano y Palestina) permanece bajo dominio otomano. El poder de los gobernadores otomanos fue relativo y era común que los emires locales, más o menos independientes, ejercieran el poder real. Este es el caso del Monte Líbano, donde los otomanos le conceden cierta autonomía a las autoridades tradicionales. En este territorio dos grupos religiosos, los drusos musulmanes y los cristianos maronitas, compartían desde hacía siglos el poder político, basándose en acuerdos informales de convivencia.

El siglo XIX es la era del dominio europeo en el mundo. Sus intereses por supuesto llegaron hasta el Imperio Otomano. Durante este siglo las potencias europeas intervinieron reiteradamente en estos territorios, y uno de sus argumentos para tal injerencia fue la protección de los súbditos cristianos. La incursión de Bonaparte en Egipto y la posterior invasión de Siria por las tropas francesas en 1799 marca el inicio de la intervención europea en la región. Francia, finalmente, se retira, pero tres décadas más tarde, en 1831, Mehmet Alí de Egipto, protegido de esta potencia europea, aprovecha la debilidad turca, consecuencia de la guerra con Rusia, y envía un ejército al mando de su hijo Ibrahim.

Este último toma una serie de medidas impopulares, como la introducción de la conscripción general y sus intentos por desarmar a la comunidad local. En 1837 los drusos rehúsan entregar las armas e Ibrahim responde enviando una fuerza de miles de cristianos. Estos cristianos a su vez aprovechan este hecho para ampliar su territorio, sin embargo, en 1839 Ibrahim decide que ellos también deben entregar las armas. Surge de esta manera una revuelta generalizada de la población contra la presencia egipcia, incluidos los maronitas, quienes protestan a pesar de su

¹² Morla de la Hoz, Joaquín, "Larica, una colonia árabe a orillas del río Shû", en *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, Centro de estudios económicos regionales, Banco de la República, Cartagena, junio de 2003, pág. 6.

tradicional amistad con Francia. En 1840, Inglaterra para evitar la influencia francesa en la región, obliga a los egipcios a abandonar el territorio.

La región vuelve a estar bajo control otomano. Como consecuencia de la ocupación egipcia y la política seguida por Ibrahim se genera un deterioro en las relaciones entre comunidades musulmanas y cristianas. En 1841, en la montaña libanesa, estallan enfrentamientos entre drusos y los maronitas. La Sublime Puerta establece entonces dos distritos: uno druso y uno maronita, ensanchando aún más la división entre las dos comunidades.

Durante el tiempo de la ocupación egipcia y después, gracias a los decretos otomanos de 1839 y 1856 que prometían la igualdad de todos los súbditos del Imperio, sin importar su credo, los "maronitas habían reforzado su poder en el Monte Líbano y ampliado sus actividades comerciales con representantes europeos, adquiriendo un peso en la sociedad que los musulmanes consideraban incompatible con el status asignado a las minorías religiosas en un Estado Islámico¹³". En 1860 los drusos atacan las aldeas maronitas y la insurrección se extiende hasta Damasco donde masacran miles de cristianos. Esta guerra sirve a Francia como pretexto para proteger a la comunidad cristiana enviando tropas ese mismo año.

Por otra parte, entre 1830 y 1840 se presenta una saturación demográfica en el Monte Líbano. En consecuencia, hay una escasez de tierras para trabajar. Además, la apertura del Canal del Suez afecta al comercio del Líbano y de Siria. En esa misma época, "la competencia japonesa sacó del mercado (de la seda) a los productores maronitas de Monte Líbano y las plagas de las moreras productoras del gusano de seda (así como en los viñedos) originaron pérdidas considerables en la economía libanesa¹⁴".

La persecución religiosa, la crisis económica, la presión demográfica y la represión política vivida en estos años impulsan a primera ola migratoria de los habitantes de esta región.

¹³ Madariaga, Ob. cit., pág. 26.

¹⁴ Yécora, Ob. cit., pág. 10.

Por otra parte, la influencia política y económica de Europa se extiende hasta los territorios otomanos del Medio Oriente. Las ideas nacionalistas y de progreso impregnan a los pueblos del Imperio Otomano. En consecuencia, desde mediados del siglo XIX comienzan a crearse movimientos reformistas que buscan cambiar la estructura del Imperio por un Estado y una nación moderna al estilo europeo, donde prime la idea de identidad. Simultáneamente un movimiento reformista del Islam persigue modernizar las leyes y el Estado.

Pero en 1908 triunfan los "Jóvenes Turcos", un movimiento nacionalista que propende por consolidar en el Imperio una identidad turca y no árabe. Como reacción surgen movimientos nacionalistas árabes en las diferentes provincias, impulsados principalmente por sirios y libaneses. A partir de ese momento se presentarán sucesivamente enfrentamientos con el poder imperial. Esto se agrava con la decisión de las autoridades otomanas, en 1908, de establecer el servicio militar obligatorio. La represión del Imperio se convierte ahora en la razón principal para emigrar en busca de tranquilidad y oportunidades en otras tierras.

B. La disolución del Imperio Otomano y los Mandatos Europeos.

En 1914 estalla la Primera Guerra Mundial y el Imperio entra como aliado del Imperio Austro-Húngaro y Prusia. Durante la contienda, los ingleses sitian por mar al Líbano, y los otomanos lo hacen por tierra. En este asedio murieron más de un millón de habitantes. En 1918 los ejércitos británicos y franceses toman posesión de las provincias sirias. Permanecerán ocupando estos territorios hasta 1922, cuando el Imperio derrotado se desintegra formalmente y la Liga de las Naciones le da un poder a Gran Bretaña para ejercer un mandato en Palestina y a Francia para ejercerlo en Siria y Líbano. Los años de ocupación europea se caracterizaron por la inestabilidad política y la desesperación de los pueblos dominados. En los años 20 y 30 estallan sucesivamente movimientos de oposición a esta ocupación europea, la cual desemboca en enfrentamientos armados.

Durante la época que comprende la Primera Guerra Mundial y los mandatos europeos la represión política y la pérdida del poder económico serán los factores que impulsan la emigración de los habitantes de esta zona.

Finalmente, con la Segunda Guerra Mundial las potencias se ven obligadas a abandonar estos territorios y se declara su independencia. En 1948 se crea el Estado judío y desde ese entonces los enfrentamientos árabe-israelíes no han cesado. Por su parte, el 22 de noviembre de 1943 se declara la independencia del Líbano y se promulga un "Pacto Nacional No Escrito". Por unos años el país vive en relativa paz, pero en 1975, como consecuencia del conflicto árabe-israelí, vuelve a estallar una guerra civil. La confrontación árabe-israelí será entonces el principal impulsor de la emigración durante los años siguientes a la creación del Estado judío.

IV. Los "turcos"

A. ¿Quiénes eran?

En toda América Latina a los emigrantes provenientes del medio oriente se les llama "turcos", pues traen pasaporte del Imperio Otomano. Este calificativo, además de erróneo, es bastante irónico, pues precisamente ellos salen huyendo del dominio otomano. Gérard Cholland y Jean-Pierre Rageau consideran que la emigración libanesa tiene carácter de diáspora¹⁹. Estiman que toda la diáspora completa debe sumar unos 2.5 millones, casi la misma población del Líbano en 1975 (3 millones). Esta emigración envolvió varias comunidades, pero más específicamente a maronitas, ortodoxos y en menor medida a suntas.

¹⁹ Entre las definiciones que dan los autores de diáspora encontramos la de una dispersión colectiva de un grupo religioso y/o grupo étnico, precipitada por un desastre generalmente de naturaleza política. *The Foreign Atlas of Diaspora*, New York, Penguin Books, 1995, pág. 169.

Gladys Behane identifica tres etapas o períodos de las migraciones árabes:

1. La pionera o de los fundadores, entre 1880 y el fin de la Primera Guerra Mundial, 1920.
2. La intermedia, entre las dos guerras mundiales, 1920-1945.
3. La contemporánea o actual, desde la Segunda Guerra Mundial hasta el fin de la contienda civil en el Líbano, 1945-1990¹⁸.

Esta periodización refleja los cambios políticos ocurridos en el Medio Oriente. Así la primera etapa corresponde a la época de dominio otomano. Como mencionamos el factor religioso es una de las causas de la emigración durante el siglo XIX, por eso encontramos que este primer grupo estuvo conformado casi exclusivamente por cristianos¹⁹.

La llegada de los pioneros fue en forma aislada y no organizada²⁰. Eran jóvenes solteros que buscaban obtener ganancias en el país para poder regresar a su tierra lo más pronto posible²¹. Según Joaquín Viloria, "estos inmigrantes no eran ni médicos ni abogados ni industriales, pero sí tenían un entendimiento ancestral del comercio superior a la media de la población colombiana"²².

La falta de datos no nos permite afirmar con seguridad el origen social y el grado de educación de estos inmigrantes, y es claro que los estudiosos del tema tienden a diferir al respecto. Viloria, por su parte, hace alusión a las cuejas xenofóbicas que solían afirmar que éstos inmigrantes eran analfabetos²³. Pero es claro que algunos hablaban, además del árabe, por lo menos otra lengua como francés, inglés o

¹⁸ Nwehed, Kaldore G. "La emigración de sirios, libaneses y palestinos a Venezuela, Colombia y Ecuador: Balance cultural de una relación histórica durante 110 años", en *El Mundo Árabe y América Latina*, Ediciones UNESCO, Libertarias, Produt, S.A, Madrid, 1997, pág. 240.

¹⁹ Behane, de Cerdas, Gladys, "Anotaciones sobre inmigraciones libanesas a Colombia", en *Revista Javeriana*, n. 367, agosto de 1989, pág. 146.

²⁰ Madariaga, *Op.cit.*, pág. 48.

²¹ Behane, *Op.cit.*, pág. 146.

²² Viloria, *Op.cit.*, pág. 23.

²³ *Ibid.*, pág. 28.

italiano, que habían aprendido en los colegios cristianos dirigidos por religiosos franceses o italianos, y más tarde por la influencia inglesa durante el mandato en Palestina.

El segundo período, corresponde al ciclo de lucha conjunta entre las comunidades árabes contra el dominio otomano. Durante la Primera Guerra Mundial este movimiento se interrumpe para retomar entre 1919 y 1930, pero no con la misma magnitud de antes. En esta etapa los inmigrantes ingresan con pasaportes inglés y francés.

En la tercera etapa se refleja la independencia de estos países y, por lo tanto, los inmigrantes entrarán con pasaportes sirios, libaneses y en un principio jordanos²⁴. Según Gladys Behane en la década de los 30 llega un grupo de jóvenes entre los 20 y 25 años, y más adelante, en la década de los 60 y 70 llega otro grupo preparado intelectualmente y en la mayoría de los casos con capital para invertir en el país²⁵. Salen por la falta de posibilidades para desempeñarse en sus profesiones y algunos de ellos vienen a terminar sus carreras²⁶.

De acuerdo con el teórico de las migraciones, Sélím Abou "todo fenómeno sociocultural es concretamente una experiencia vivida por grupos o individuos; esta es su dimensión psicológica"²⁷. Es decir, que para comprender el fenómeno en su total complejidad no basta con tener en cuenta las "causas" objetivas, o sea las condiciones históricas, socioeconómicas y políticas que impulsan el movimiento, mencionadas con anterioridad, sino que es necesario también tomar en cuenta

²² Los árabes de Palestina recién creado el Estado de Israel, 1948, pudieron optar por la nacionalidad jordana.

²³ Behane, *Op.cit.*, pág. 147.

²⁴ Entre las pocas cifras existentes tenemos la de Ahmad Mattar quien en su *Guía social de la colonia de habla árabe en Colombia* de 1945 estima que en el país hay 900 personas cabezas de familia, lo cual puede significar la presencia de unos 5.000 a 6.000 personas de origen libanés, sirio y palestino. Además, afirma que por la dificultad de las comunicaciones la población no ha podido ser censada en su totalidad, lo cual podría significar que el número de la colonia podría ascender a 7.000. Viloria, *Op.cit.*, pág. 24.

Por otra parte, en 1970 Harfouche estima que la población libanesa en Colombia es de 25.000 personas aproximadamente. Nwehed, *Op.cit.*, pág. 27.

²⁵ Abou, Sélím, "Los aportes culturales de los inmigrantes. Metodología y conceptualización", en *Europa, Asia y África en América Latina y el Caribe*, México: Siglo XXI, 1989, pág. 38.

las "motivaciones" subjetivas de los individuos y las familias que emigran. Pues Abou considera que si esto se olvida "es olvidar también que el emigrante es una figura esencial del hombre en general, ya que todo hombre alimenta el sueño o la utopía de una "tierra prometida" con posibilidades ilimitadas o que al menos no imponga límites a la expansión de la personalidad"²⁶.

Es también importante mencionar la red que conecta al emigrante con aquellos que permanecen en el país. Según Gladys Bohainc la correspondencia de los emigrados que narra sus excitantes aventuras en tierras lejanas es leída en las tertulias de los alcaes²⁷. Aquellos que permanecían en su tierra también se veían atraídos por las riquezas que llevaban y enviaban los emigrados. Más tarde, parientes y amigos fueron invitados por los emigrantes que obtenían resultados exitosos.

B. "El Dorado"

Los emigrantes se embarcaban en Beirut o Trípoli hasta llegar a Marsella, en barcos que por lo general, pertenecían a la *Compagnie Generale Transatlantique Française*²⁸. También llegan a las costas italianas dando a veces la Iglesia los ayudaba²⁹. La segunda parte del viaje era organizada por esta misma empresa o por otras intermediarias.

Los primeros inmigrantes árabes procedentes de Líbano, Siria y Palestina se establecen en Estados Unidos (1855) y Australia (1867). En la década de 1870 comienzan a llegar a América Latina y el Caribe, Brasil (1871), Argentina (1872), México (1878), Cuba (1879), Chile (1885) y muchos países más³⁰.

²⁶ *Ibid.*, p. 20.

²⁷ Bohainc, *Op.cit.*, pág. 145.

²⁸ Vitoria, *Op.cit.*, pág. 21.

²⁹ Román, Marín, Héctor, *La inmigración libanesa en Colombia*, Conferencia dictada en la Universidad Javeriana, documento mecanografiado, Bogotá, 1999, pág. 25.

³⁰ Bohainc, *Op.cit.*, pág. 144. Una pequeña elite intelectual dejó el Líbano en la segunda mitad del XX y fue a Egipto y ocasionalmente a US. Una emigración a pequeña escala los llevó al África tropical de Dakar a África del sur, en ambos estados franco parlantes como la Guayana Francesa y Congo y los angloparlantes como Nigeria o Ghana.

Norteamérica fue el destino predilecto de los emigrantes. A América Latina llegaron en un principio por casualidad o inducidos por agentes marítimos inescrupulosos y manipuladores. Otros, al encontrar condiciones desfavorables en el país del Norte, se encaminaron hacia el sur. Argentina y Brasil fueron los principales receptores. Como hemos visto, después de la Primera Guerra Mundial en Estados Unidos se da un auge del nacionalismo, promoviendo así mayores controles a las inmigraciones. "Al no poseer las calificaciones para entrar en los Estados Unidos, podían ser llevados por su barco al primer puerto en el Caribe o a la costa occidental de América del Sur"³¹.

Por otra parte América era un mundo de ilusión y fantasía, de libertades, rica, joven y con ánimo de superación. "Emigrar al continente americano era encontrarse con la abundancia, la riqueza, con las grandes oportunidades, en fin, con el paraíso terrenal"³². Como decía un inmigrante: "En forma simbólica muchos decían que el oro se encontraba en las calles de América"³³.

Finalmente, las similitudes culturales sirvieron de aliente. "No hay que olvidar que la población cristiana del *Mutassarifato* se identificaba, por razones religiosas, con los países europeos u occidentales, en general, y que, en su mente, el emigrar a ellos era como encontrarse "en casa", en la medida en que se trataba de países cristianos, y, por lo tanto, amigos"³⁴.

Colombia era un destino de segunda opción³⁵. Pocos sabían que Colombia existía, sin embargo, los inmigrantes árabes comenzaron a llegar, tal vez por azar como al resto de América Latina, en la década de 1880. Como mencionamos, la mayoría eran cristianos de línea maronita, seguidos por los ortodoxos, y por último

³¹ Hourani, citado por Nwehed, Kadone G. *Op.cit.*, pág. 235.

³² Elias Saer, "Breve historia del emigrante Elias Saer Kayata", en *Experiencias de tres inmigrantes árabes*, Conferencias dictadas en la Biblioteca Bartolomé Calvo, Cartagena, abril 2 de 1986, en Vitoria, *Op.cit.*, Anexo pág. 73-79.

³³ "Experiencias de tres inmigrantes árabes", documento no publicado, cortesía del Banco de la República, Bogotá, en Fawcett de Posada, Louise, *Libaneses, palestinos y sirios en Colombia*, CERES, Universidad del Norte, Barranquilla, 1991, pág. 10.

³⁴ Madariaga, *Op.cit.*, pág. 33.

³⁵ Vitoria, *Op.cit.*, pág. 22.

los practicantes del culto católico. La imagen del inmigrante "turco" típico ha sido perpetuada por la literatura colombiana.

De acuerdo con el análisis de los historiadores Louise Fawcett y Eduardo Posada-Carbó, entre los extranjeros venidos a Colombia desde la independencia, los árabes constituyen el grupo más numeroso, al lado de los españoles³⁶. Cuando llegan son registrados indistintamente como turcos, otomanos, sirios o árabes, y sólo a partir de la década de 1930 en algunos países empiezan a diferenciar entre sirios, libaneses, palestinos y turcos. Por esta razón hacer un censo es bastante difícil. Sin embargo, se estima que entre los años 1890 y 1930 migraron entre 5.000 y 10.000 árabes al territorio colombiano³⁷. Este flujo tuvo su pico en los tres primeros decenios del siglo XX y decayó después de 1930, aunque siguieron estableciéndose en Colombia³⁸.

En este grupo los libaneses predominaron, seguidos por palestinos y finalmente por sirios. Los libaneses provenían principalmente de Trípoli, Beirut, Jartum, Zahle, Akkar, Balul, Miniara, Beabda, Haret Hreik, Hadeth el Jebbea, Rashia Alwadi, Barmana, Hamana y Chiah. Los palestinos de Belén y Betjala; y la mayor parte de los sirios de Damasco.

Según Fawcett uno de los primeros censados es Tufik Aljure, de Beirut, en 1884. Nombra también a pioneros como los Marín del Líbano, a los Meluk y Rumie de Damasco y los Muwli de Bityala de Palestina. Harfouche dice que los pioneros serían Akl Sukkar y Farid Chaker, en 1880³⁹. Gladys Behaine menciona Assad Behaine en

³⁶ Fawcett, Louise y Posada-Carbó, Eduardo, "En la tierra de las oportunidades: los sirio-libaneses en Colombia", en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, # 29, Bogotá, Banco de la República, 1992, pág. 9.

³⁷ A. Safa, *Emigration Libanese*, pág. 94; K. Hashimoto, "Lebanese Population Movement 1920-1930: Towards a Study", en Hourani y Shehadi, *The Libanese In the World*, pág. 65-108. Citado por FAWCETT, Louise y Posada-Carbó. Por otra parte, en la década de 1920 se estimó que a Colombia habían llegado 3.767. Véase referencia el dato de la Gobernación del Bolívar que registra entre abril de 1924 y diciembre de 1925 la entrada al departamento de 728 extranjeros, de los cuales 192 era "sirios". Vitoria, *Op.cit.*, pág. 24.

³⁸ En 1945 Ahmad Mattar en su *Guía Social de la colonia de habla árabe en Colombia* estima que en el país hay 900 personas cabezas de familia, lo cual puede significar la presencia de unas 5.000 a 6.000 personas de origen libanés, sirio y palestino. Además afirma que por la dificultad de las comunicaciones la población no ha podido ser censada en su totalidad lo cual podría significar que el número de la colonia podría ascender a 7.000. Vitoria, *Op.cit.*, pág. 24.

³⁹ Harfouche, *La presencia libanesa en el mundo*, en árabe, citado por Nweihed, pág. 237.

1885 y a Mosisés Jattim quien se establece en 1890 en Lórica. Los hermanos Marún llegan en 1885⁴⁰.

C. ¿Por dónde entraron y dónde se establecieron?

La mayor parte de los inmigrantes árabes que llegaron a Colombia entraron por Puerto Colombia, y en menor medida por Cartagena, Santa Marta y Buenaventura. Su ubicación geográfica muestra cómo se prefirió la costa atlántica⁴¹. Son varios los relatos de extranjeros de la época que afirman que lo más común era escuchar hablar árabe en estas regiones costeras. "Todas las poblaciones colombianas que bordean el río Magdalena tuvieron sus almacenes árabes"⁴². Los palestinos superarían más tarde a los libaneses en Barranquilla⁴³, Santa Marta, la Guajira y San Andrés. Mientras los sirios prefirieron Cartagena y Bogotá. Los libaneses, que son los más numerosos, se encuentran por todas las regiones. La única región donde no se establecieron los inmigrantes árabes fue en Antioquia.

El caso de Barranquilla es especial. Para 1890 era la segunda ciudad y puerto más importante del país, centro comercial e industrial de alto crecimiento, razón por la cual fue atractiva para los inmigrantes. A finales del siglo XIX era la ciudad colombiana con un mayor número de habitantes extranjeros. Lugar de residencia de un importante número de judíos provenientes de las Antillas Holandesas, alemanes, italianos, cubanos, norteamericanos, franceses, venezolanos, ingleses, sirios, libaneses y palestinos. En 1869 se construyó el Cementerio Universal, el cual reunió a protestantes, judíos y católicos.

⁴⁰ Romano, *Op.cit.*, pág. 23.

⁴¹ Se establecieron en poblaciones como Calamar, El Banco, Cereté, Montería, Ciénaga, Aracataca, Ayapel, Fundación, Palmito, Sincelejo, Jequiá, Sahún y Lórica.

⁴² Nweihed, *Op.cit.*, pág. 258.

⁴³ Al respecto Vitoria menciona el dato de Enrique Yidl, quien afirma que en "un censo adelantado por la comunidad palestina" en 1995 estableció que en Barranquilla vivían por lo menos 18.000 palestinos y sus descendientes". *Op.cit.*, pág. 45.

En 1928 vivían en esta ciudad 4.379 extranjeros. Los sirios eran el tercer grupo de extranjeros más numeroso, después de españoles e italianos⁴⁴. Se decía que era una ciudad cosmopolita. Según Behaine parte de la segunda ola de inmigrantes árabes que llegó durante el período entre guerras, especialmente en la década de los 30, también se instalaron en Barranquilla.

A partir de la década de 1840 la creencia de existencia de minas de oro en el Bajo Sinú impulsa la llegada de inversionistas extranjeros a la región. "Por su ubicación privilegiada sobre el río Sinú y su corta distancia del mar Caribe, Lórica se mantuvo como la población sinuana más dinámica durante los años de su Independencia y todo el siglo XIX, lo que favoreció el establecimiento de "forasteros", por lo general comerciantes cartageneros, franceses y sirio-libaneses⁴⁵". La mayoría de los inmigrantes de origen árabe eran libaneses, seguidos por los sirios.

El economista Joaquín Viloria hace un estudio sobre su asentamiento en esas tierras, especialmente en Lórica, "Lórica Saudita" como la llamó David Sánchez Juliao. Para 1929 Viloria estima la población de origen árabe en unas 240 personas, menos del 1% de una población estimada en 30.000 habitantes⁴⁶. "Muchos de estos inmigrantes llegaron a Lórica y San Bernardo, para luego remontar el río Sinú y establecerse en poblaciones del interior de la región como Cereté, Ciénaga de Oro y Montería, así como en los municipios de Ayapel (subregión del río San Jorge) y Saguhun (Sabanas), entre otros⁴⁷".

A mediados del siglo XIX comenzó la fiebre por la explotación de minerales, caucho, tagua e ipecacuana en el Chocó. Además de sus riquezas naturales, el Chocó tenía una ubicación estratégica por su cercanía al proyecto del canal de Panamá, por donde se creía llegaría el progreso. Muchos extranjeros y cartageneros se aventuraron a esta región, entre ellos estaban los árabes.

⁴⁴ Viloria, *Op.cit.*, pág. 27.

⁴⁵ *Ibid.*, pág. 13.

⁴⁶ El auge comercial e industrial de Lórica se presenta en la década de 1880 y mediados del siglo XX. *Ibid.*, pág. 38.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 14.

En 1917 un palestino de apellido Abuchaibe viaja a la Guajira por la costa hasta llegar a Manaure. "Luego se dirige a un rancharío que los indígenas llaman "Maica", punto que consideró estratégico para el comercio por su carácter estratégico. Aquí nace la vida comercial del futuro Maicao⁴⁸".

¿Por qué prefirieron la costa Caribe? Algunos estudiosos afirman que los primeros emigrantes querían regresar pronto a sus tierras, por eso preferían estar cerca al mar. Según Behaine los primeros inmigrantes se establecieron en la Costa porque era muy difícil el transporte hacia el interior del país⁴⁹. Por otra parte, se puede argüir que su actividad comercial seguramente los llevó a estar cerca de los puertos marítimos y fluviales. Finalmente, como afirma Viloria, el Caribe colombiano tenía una baja densidad poblacional comparada con otras regiones del país, lo cual les facilitaba no sólo el establecimiento sino también la adquisición de tierras para dedicarse a la ganadería⁵⁰.

Pero también llegaron a vivir en otras regiones del país. Algunos tomaban una embarcación que los llevara por el río Magdalena hasta La Dorada, de allí a Girardot y finalmente en tren hasta Bogotá. Llegaron también al Tolima y de ahí pasaron al Huila. Por Gamarra llegan a los santanderes, estableciéndose en Bucaramanga, Ocaña y Cúcuta.

Hay también una colonia significativa en el Valle del Cauca, cuya capital Cali, recibió un gran número de estos intrépidos inmigrantes. A esta región entraron por el Puerto de Buenaventura. Según Kaldone Nweihed, las entradas por el Pacífico serán relativamente escasas y en períodos posteriores, principalmente relacionadas con la colonia que se conforma en el Ecuador⁵¹.

Nweihed menciona un fenómeno reciente de "grupos enteros que se han "bifurcado" para instalarse en lugares diferentes⁵²". Tal es el caso de libaneses

⁴⁸ Romano, *Op.cit.*, pág. 29.

⁴⁹ Behaine, *Op.cit.*, pág. 147.

⁵⁰ Viloria, *Op.cit.*, pág. 35.

⁵¹ Nweihed, *Op.cit.*, pág. 257.

⁵² Nweihed, *Op.cit.*, pág. 279.

procedentes de Ba'lu (Valle de Bekaa), que se dividieron entre Maicao y la isla Margarita. También menciona un grupo de familias drusas que esta dividida entre Villavicencio y el puerto de Carúpano, Venezuela.

D. ¿A qué se dedicaron?

De acuerdo con las descripciones, el inmigrante árabe llegaba con pocos recursos económicos y una maleta llena de mercancías para comenzar una vida de buhonero. Por supuesto, algunos llegaban con algún capital, dispuestos a invertir en nuevas oportunidades. Sin embargo, la mayoría esperaba que sus parientes y compatriotas radicados en el país les ayudaran a iniciar su nueva vida. Otros pedían un préstamo en su país de origen, y lo iban cubriendo poco a poco.

La trayectoria seguida por este grupo de inmigrantes coincide con la que siguieron sus hermanos nacionales en otros países latinoamericanos. Primero se dedicaron a la venta ambulante, luego al comercio establecido y al final, a la inversión en la industria principalmente textil por parte de aquellos que lograron reunir capital³³. Según Behaine, en Colombia el 90% se dedicó al comercio en pequeña escala y el 10% al sector agropecuario. Se especializaron en el comercio de telas, ropa y en artículos de lujo, especialmente importados de Europa. Luego pasan del comercio a la ganadería, agricultura y al sector industrial.

En la Costa Atlántica fundaron casas comerciales y explotaron el transporte fluvial y marítimo entre los ríos Sinú-Atrato y Cartagena. Más tarde, al igual que en otras regiones, se dedicaron a la ganadería, la agricultura y la finca raíz³⁴. También a la joyería y platería. Algunos se dedicaron al cultivo del tabaco, como el caso de José Bitar, quien había vivido en la provincia cubana de Pinar del Río³⁵. Otros se dedicaron a la industria jabonera, tradicional en sus países de origen, y a la fabricación de velas.

³³ Madariaga, *Op.cit.*, pág. 48.

³⁴ Viora, *Op.cit.*, pág. 20.

³⁵ *Ibid.*, pág. 41.

En 1907 la declaratoria de libre explotación de platino impulsó aun más el interés por la región del Chocó. Entre 1914 y 1923 Chocó fue la principal fuente mundial de platino. Los árabes incursionaron en esta empresa para más tarde, al igual que en el caso de la Costa Atlántica, expandir sus actividades en otros frentes.

*Las casas comerciales de los sirio-libaneses eran verdaderas empresas, ya que, aparte de la distribución de mercancías como drogas, ropas, alimentos y herramientas, explotaban sus propias líneas de transporte mediante barcos de vapor e iniciaban pequeñas industrias como las de velas, gaseosas, helos y prefabricados de concreto. Su diversificación abarcó e de comisionistas, con el envío de gros a otras plazas³⁶. Algunos abrieron agencias en Europa, y se dedicaron también a exportar oro, platino, caucho e ipecacuana. También negociaron con ganado.

A mediados del siglo XX los libaneses que residían en Bogotá tenían sus negocios en el centro de la ciudad, el lugar más importante en esa época. «Desde la calle 3a. hasta la 14 estaban ocupadas por mayoristas libaneses en su mayoría importadores de textiles³⁷». En Cali, la calle 12, donde se radicaron los árabes para realizar sus transacciones comerciales, tuvo fama por ser la calle donde más se vendían telas en Latinoamérica.

V. La asimilación

A. La Colonia: preservación cultural

Cuando un grupo de inmigrantes se instala en la nueva tierra, tiende a estrechar instintivamente sus defensas culturales para enfrentar de esta forma la amenaza de la deculturación. Esta solidaridad, según Madariaga, puede ser aún más acusada

³⁶ González Escobar, Luis Fernando, «Sirio-libaneses en el Chocó: cien años de presencia económica y cultural», en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, N° 44, 1992, Banco de la República, pág. 61.

³⁷ Behaine, *Op.cit.*, pág. 148.

en el caso de los árabes, pues ya era una tradición social en su país de origen⁸⁸. Por otra parte, la emigración forzada "es considerada como una tragedia, lo cual explica sus hábitos en el exilio, su retraimiento y su cautela en el aspecto económico⁸⁹".

"La cohesión de grupo o comunitaria –a nivel familiar entre los oriundos de un mismo pueblo o aldea, a los que suelen unir lazos de parentesco más o menos cercanos debido a la práctica de la endogamia, y confesional–, que repite el esquema de la sociedad de origen, se perpetuará por mucho tiempo en América⁹⁰". Se puede decir que incluso hoy sobrevive la tradición de casarse entre árabes o descendientes, aunque esta costumbre no sea generalizada. Por otra parte, su prosperidad en los negocios los llevó a traer sus familias y amigos amoliando de esta forma la comunidad más cercana.

Sin embargo, un origen común nacional no siempre asegura la unidad entre los inmigrantes, con seguridad por esta razón establecieron sociedades y publicaciones a través de las cuales mantenían sus vínculos con sus países de origen y preservaban sus costumbres. Primero organizaron actos sociales aislados y luego organizaron sus propios clubes sociales en la década de 1930, como el *Club Campestre de Barranquilla* y el *Club Unión* en Cartagena y Llerica, entre otros⁹¹. En estos clubes se reunían a beber, charlar, jugar backgammon, bacará y otros juegos de azar. En estos lugares conservaron también, al igual que en sus hogares, sus costumbres alimenticias.

⁸⁸ Madariaga, *Op.cit.*, pág. 48.

⁸⁹ Behaine, *Op.cit.*, pág. 143.

⁹⁰ Madariaga, *Op.cit.*, pág. 48.

⁹¹ En 1933 fundan en Cartagena el *Club El Levante Unido*, que funcionaba en la Calle de la Media Luna. A mediados de los años 40 es remplazado por el *Club Alcázar*, que en el momento de la inauguración cambia el nombre de *Club Aljuria*. Luego pasa a llamarse de nuevo *Club Unión* en 1947 y se ubica en un lugar más exclusivo. En la década del 30 en Llerica funcionan el *Club Unión*. En los años 60 se reorganiza el *Club Llerica* con algunos integrantes de la comunidad árabe. Viteria, *Op.cit.*, pág. 53.

B. Nacionalismo Árabe

Los inmigrantes árabes y sus descendientes aún conservan lazos con su país de origen que pueden ser de tipo familiar, por negocios, culturales o políticos en el caso de personas que pertenecen a un mismo movimiento ideológico imperante en la región. No hay que olvidar que inmigrantes pertenecientes a diversos movimientos intentaron difundir sus ideas y ganar adeptos para sus causas nacionalistas en los países americanos. Madariaga cita el caso del Partido Popular Sirio (PPS) fundado en 1932 por Antun Saadeh, partidario de la Gran Siria, quien consiguió ganar bastantes adeptos⁹². Saadeh vivió durante la Segunda Guerra Mundial en Brasil y Argentina.

Por su parte, en Colombia existe el caso de los palestinos que crearon el *Club la Juventud de Belén*, cuyo objetivo fue el de promover la causa palestina⁹³. También está el ejemplo de la secc de la embajada del Líbano en Bogotá, la cual fue financiada por la colonia. George Ealadi, inmigrante sirio perteneciente al Partido Popular Sirio, cuenta cómo la colonia, después de la Guerra de los Seis Días, reúne algún dinero para que su país lo utilice en pro de la causa árabe⁹⁴.

Queda por investigar si en Colombia se presentan divisiones confesionales y políticas de los países de origen, que han repercutido negativamente en otras comunidades árabes de América.

⁹² Madariaga, *Op.cit.*, pág. 49.

⁹³ Nwshed, *Op.cit.*, pág. 232.

⁹⁴ El diplomático sirio no recibe el dinero y le aconseja a la Colonia que lo invierta en obras sociales en Cartagena. Lo cual llevan a cabo los miembros de la comunidad sirio. Entrevista a George Ealadi, Cartagena, octubre de 2002.

C. Recepción, adaptación e integración

Vimos cómo la corriente del positivismo del siglo XIX que influyó profundamente en el pensamiento colombiano llevó a la élite gobernante a rechazar todo lo que no era occidental y como consecuencia a tomar medidas restrictivas frente a los grupos de inmigrantes provenientes de Oriente. ¿Pero en qué medida este pensamiento pudo influir en la población y afectar el proceso de recepción del grupo de inmigrantes árabes? ¿Cómo fue este proceso de recepción?

Por su parte, Sélim Abou afirma que "la actitud amistosa, benévola, indiferente u hostil de la población autóctona con respecto a cualquier grupo inmigrado está condicionada sin duda por los antecedentes de este grupo: su origen étnico, el grado de instrucción de los miembros a su llegada, el tipo de actividad preferencial que lo caracteriza. De esta forma, por ejemplo, los grupos del Cercano Oriente, que a su llegada eran en su mayoría analfabetos, totalmente extranjeros al idioma español y a las costumbres europeas, dedicados a oficios considerados parasitarios, sólo podían provocar juicios desfavorables. Pero estos juicios se transformaron rápidamente en estereotipos⁶⁵".

Madariaga, por su parte, plantea la posibilidad de que este trato no se debiera a su origen étnico, sino más bien al hecho de ejercer un oficio considerado como poco "noble". "El problema sería, pues, social más que étnico: se miraba con desprecio al "turco" porque se lo identificaba con el "mercachifle"⁶⁶. Esto lo lleva a afirmar que las sociedades latinoamericanas del final de siglo XIX y principios del XX conservaban la mentalidad de "hidalgo" de la época colonial, es decir, que para ellos aún era "indigno" o "deshonroso" ejercer cualquier oficio manual o practicar el comercio ambulante.

Contradiciendo las teorías de Madariaga y de Abou, Posada Carbó y Viloria afirman que por lo general los brotes xenofóbicos que se presentaron en la Costa

⁶⁵ Abou, *Op.cit.*, pág. 40.

⁶⁶ Madariaga, *Op.cit.*, pág. 37.

Caribe fueron aislados y se suscitaban por parte de pequeños comerciantes celosos de los progresos de este grupo de inmigrantes, mientras los miembros más pudientes defendían a sus competidores alegando que sus negocios generaban empleo. Es decir que su prosperidad comercial fue causa de envidias, que fueron fácilmente mezcladas con sentimientos xenofóbicos. El equívoco apelativo de «turcos» llevaba implícito el temor a su predisposición a apoderarse del comercio⁶⁷.

Por otra parte, encontramos que hoy un prejuicio que proviene también de la diferencia y del desconocimiento de su cultura, "Se debe tener en cuenta que estos jóvenes venían de una cultura de carencias en la que se les enseñaba desde pequeños a guardar el equilibrio entre la abundancia y la escasez: durante la cosecha se consumía lo necesario y se guardaban los excedentes, a la espera de las estaciones o los períodos que traían consigo la falta de alimento o de producción. Esta costumbre creó en los pueblos semíticos (árabes y judíos) un alto sentido del ahorro, que en otras latitudes es visto como avaricia⁶⁸".

Pero además de la recepción sabemos que hubo también un proceso de adaptación⁶⁹, de asimilación⁷⁰ y, finalmente, de integración⁷¹. ¿Cómo y por qué se dieron estos tres procesos?

En el proceso de adaptación con seguridad el principal obstáculo que enfrentaron los inmigrantes árabes fue el idioma. Sin embargo, este obstáculo fue superado, pues "no cabe duda que el conocimiento de lenguas latinas como francés o italiano le permitió a muchos de los inmigrantes familiarizarse con el español más rápidamente (...) "⁷². Por otra parte, sabemos que los apellidos árabes eran castellanizados, por lo general, por las autoridades de las aduanas, otras veces lo

⁶⁷ Estos brotes xenofóbicos los encontramos también en el Caribe y en Santander. Sobre las otras regiones no hay mucha información.

⁶⁸ *Ibid.*, pág. 23.

⁶⁹ Sélim Abou define el proceso de adaptación como el "acomodamiento de los inmigrantes al medio físico del país receptor y a su nuevo ambiente". *Op.cit.*, pág. 43.

⁷⁰ Entendido como el proceso por medio del cual "la cultura de un grupo étnico se ha incorporado a la cultura dominante a flujos de variación y por lo tanto de aporte positivo". *Ibid.*

⁷¹ Abou define la integración como "la inserción de los inmigrantes y de sus descendientes en las estructuras sociales, económicas y políticas de la sociedad receptora". *Ibid.*, pág. 44.

⁷² Viloria, *Op.cit.*, pág. 26.

nacían ellos mismos por recomendación de sus paisanos ya asentados en tierra colombiana. Era una cuestión de pragmatismo para asimilarse más rápido a la sociedad receptora⁷³.

El clima también fue un elemento difícil para su adaptación, sin embargo, sabemos que se establecieron en regiones tan cálidas como las aledañas al río Magdalena o al río Sinú.

A finales del siglo XIX la población colombiana era pequeña, si mucho llegaba a los 3 millones de habitantes. Por eso las políticas de inmigración buscaban, entre otras, poblar un territorio de algún modo desierto. Además, según Nweihed la llegada de los inmigrantes árabes coincide con una etapa de transformación económica del país dentro del proceso de modernización preindustrial, es decir, que es un período de transición donde el nuevo rumbo de alguna forma remueve las estructuras y de esta forma le da cabida a nuevos grupos humanos⁷⁴.

Posada Lega a afirmar que uno de los factores que influye para la pronta integración de este grupo de inmigrantes es la buena acogida por parte de las sociedades de la Costa Caribe. En este hecho influye que las poblaciones a las que llegaron eran relativamente nuevas, por lo tanto, no sólo había oportunidades económicas, sino que además sus sociedades estaban débilmente cohesionadas.

Por otra parte, la conciencia de una identidad árabe no contradecía necesariamente su asimilación e integración a la vida colombiana. No podemos olvidar que las similitudes con las costumbres sociales del país, tales como la religión y los valores familiares, facilitaron su integración en la vida local. En el interior, especialmente en Bogotá, los maronitas preservaron su fe y prácticas religiosas, mientras que en la Costa Atlántica fue notable la aceptación del catolicismo romano, en parte, "esta facilidad de adaptación se explica por la presencia de buen número de católicos provenientes de Belén, particularmente en Barranquilla"⁷⁵. Infortunadamente existen pocas citas acerca de los musulmanes.

⁷³ *Ibid.*, pág. 26.

⁷⁴ Nweihed, *Op.cit.*, pág. 237.

⁷⁵ Fawcett, Louise, *Op.cit.*, pág. 17.

En el Caribe, el origen humilde de la mayor parte de los árabes no fue un obstáculo para su rápido crecimiento económico y más tarde para su integración en la elite social y política. En este proceso de integración jugaron un papel importante la educación, primero primaria y secundaria y luego la universitaria⁷⁶.

Por otra parte, la mayoría de los primeros inmigrantes eran hombres jóvenes y solteros. Pronto cambió este patrón con la llegada de los parientes y cuando algunos de estos jóvenes –aproximadamente un 10% del total– se casaron con mujeres de la comunidad local o de sus ciudades de origen⁷⁷, con el tiempo, este margen se fue ampliando.

En el caso del Chocó, los enlaces matrimoniales de árabes con damas de la pequeña «mulatocracia» o del grupo de los «blancos», en algunos casos dueños del poder político y social, les permitió en un principio entrar en la sociedad local. Los sirio-chocoanos, es decir los hijos de sirios y chocoanos, a partir de los años 30 desempeñaron un papel constante en los cambios de orden político, difundieron un nuevo pensamiento y con su dinero ayudaron a financiar e impulsar la lucha contra las viejas maquinarias para establecer las bases de una nueva chocoanidad. Lucharon también por la creación del departamento.

Finalmente, hay una integración que se da a través de los intereses materiales compartidos con los locales. Este caso se evidencia en la Costa Caribe, donde a partir del siglo XX los comerciantes de origen árabe comienzan a realizar alianzas con negociantes reconocidos como es el caso de Rafael del Castillo.

⁷⁶ Modariago, *Op.cit.*, pág. 51.

⁷⁷ En 1926 de los 680 sirio-libaneses en Barranquilla 205 eran mujeres.

VI. Las huellas de los árabes

A. Su influencia en la economía

Eduardo Posada-Carbó y Louise Fawcett afirman que los árabes, a pesar de su número reducido, jugaron un papel significativo en la economía del Caribe colombiano. Con sus habilidades, su conocimiento del mercado internacional y su capacidad para atraer capitales de ultramar, se destacaron en una variedad de actividades económicas.

En las regiones donde se establecieron, desempeñaron un rol importante en el comercio local, en las ventas al por mayor y al detal. Puri Lord Bell, agregado comercial de los Estados Unidos, se refería a ellos de la siguiente manera: "Eran laboriosos, tenían sentido del ahorro, y habían desarrollado un "peculiar" sistema de agencias, sucursales para comerciar con el interior (...)".

Sus actividades comerciales en provincias remotas estimularon la apertura de rutas y mercados inexplorados⁷⁸. Durante las primeras décadas del siglo XX algunos invirtieron sus excedentes en otras actividades tales como la agricultura y la industria. Los que poseían capital compraron terrenos y otros, como Salomón Abuchar en el Atrato, reclamaron la posesión de baldíos –tierras públicas ofrecidas por el Estado–.

Con las ventas ambulantes los comerciantes árabes cambiaron la tradicional estrategia de venta, consistente en esperar que el comprador llegara hasta el almacén, por la forma innovadora de salir a ofrecer la mercancía de puerta en puerta⁷⁹. También introdujeron el sistema de almacenes por departamentos y el método de créditos.

⁷⁸ BELL, Puri, *A. Comerciantes y empresarios libaneses*, Washington, 1921, p. 15. En Posada-Carbó, Eduardo, *El Caribe Colombiano*, Op.cit., pág. 316.

⁷⁹ Un ejemplo es el de la zona del Catatumbo en el sur del Cesar.

⁸⁰ Véase, Op.cit., pág. 51.

La firma más antigua inscrita en la Cámara de Comercio de Barranquilla era la del palestino, Bichara Jassir & Cía en 1896, y el sirio Carlos Rumié fue uno de los fundadores de Cámara de Comercio de Cartagena⁸¹. Desempeñaron también un papel significativo en el desarrollo de la infraestructura de las comunicaciones y servicios públicos en el siglo XIX. Finalmente, se puede afirmar que al establecer cadenas comerciales con comerciantes de su mismo origen, asentados en otros lugares del país, ayudaron a impulsar la creación de un mercado interno nacional.

B. La nueva identidad nacional

Para finalizar este trabajo quisiéramos hablar de la nueva identidad nacional y del aporte cultural, étnico y social de más de 100 años de permanencia de los inmigrantes árabes y sus descendientes. Resulta imperativo resaltar la transición que conduce a la materialización de un vínculo de pertenencia, el cual se constituye progresivamente a partir de diversas muestras de lealtad de los primeros inmigrantes árabes hacia la tierra que los recibió, que se convertirá en su nueva patria.

En 1903, con ocasión de la separación de Panamá, hecha dolorosa para la nación colombiana, los líderes de la comunidad siria y libanesa enviaron a las autoridades un mensaje de solidaridad, refiriéndose a Colombia como un país "agradable y hospitalario"⁸². Durante la Segunda Guerra Mundial el empresario libanés Abdo Zkur donó dos aviones de combate a la Fuerza Aérea Colombiana, a uno de ellos le dio el nombre de Libano⁸³. Según el escritor George Moanek fue un libanés residente en el Amazonas quien indicó a la expedición colombiana la ruta para atravesar la selva durante el conflicto con el Perú⁸⁴.

Las donaciones también son una muestra de gratitud y de reconocimiento con la tierra que los acogió. No sorprenden entonces relatos como el del sirio George

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Nashed, Op.cit., pág. 239.

⁸³ *Ibid.*, p. 235.

⁸⁴ *Ibid.*

Baladí quien explicaba la razón por la cual hizo una donación a un barrio de Cartagena. "¿No se si tú sabes el cuento de que regalé una escuela a un barrio campestre? Me preguntaron ¿por qué este regalo?, y yo dije porque la plata yo la trabajé aquí y la gané aquí, ésta pertenece a Colombia (...)"⁶⁶.

Sus huellas también se pueden ver en otros aspectos de la vida nacional. Por ejemplo, sabemos que los árabes colonizaron al lado de otros comerciantes nacionales y extranjeros la subregión del Alto San Jorge desde fines del siglo XX. Al respecto hay una anécdota sobre Montelíbano. La población de Mucha Jagua fue fundada en 1907 por colonos, entre los que se encontraba el libanés Salomón Bitar. "Luego en 1915 llegó el también libanés Negub Abiscmbra, "a quien se le ocurrió poner una tablilla en la casa donde se hospedaban, con el nombre de Montelíbano. Así se quedó"⁶⁷.

Por otra parte sus aportes a la arquitectura son numerosos. Un ejemplo lo tenemos en Loricá, donde 29 construcciones fueron declaradas por el Ministerio de Cultura recientemente como de interés cultural por sus estilos republicanos, mozárabes y eclécticos; construidas en su mayoría por comerciantes árabes⁶⁸.

Enriquecieron también la mesa colombiana, platos libaneses como latayé, fajina, tabboule y los pastelillos iraníes o mechen. Viloria cuenta que, por ejemplo, en la región del Sinú no se consumían verdura, cebolla o berenjena, pues se creía que eran productos venenosos. "Turco cebollero", solían llamarlos⁶⁹. Hoy en día son parte de nuestra dieta diaria.

Por supuesto la nueva nacionalidad también tiene su origen en los matrimonios con criollos, ya que con éstos nace una nueva generación de colombianos, marcados por una profunda hibridación cultural. Hay que resaltar entonces la elevada proporción de aquellos que se destacan en diferentes profesiones liberales, así como las artes, las letras, los deportes y la política.

⁶⁶ Entrevista George Baladí *Op.cit.*

⁶⁷ Negrete, Víctor *Montelíbano. Pasado y presente*, Fundación del Caribe, Montería, 1981, p.26, en Viloria *Op. Cit.* p.15.

⁶⁸ *Ibid.*, pág. 10.

⁶⁹ *Ibid.*, pág. 34.

La nueva identidad nacional, en términos culturales, incluye la asimilación de nombres y apellidos, al punto que "se podría asegurar que la mayoría de los colombianos ni siquiera saben el origen de estos apellidos (de origen árabe) y piensan que son tan colombianos, "son tan costeños como el quibbe"⁷⁰.

Para terminar, citemos a Juan Gossain: "Así fue como mis antepasados, cristianos libaneses, se unieron a la médula y la sangre de esta tierra: creando en corralejas y sembrando frutas"⁷¹. "Una vez en Loricá vi a una muchacha que vendía dulces y comestibles por la calle. Llevaba una batea en la cabeza. Y, en la batea, kibbes fritos, revueltos con cacahitos de coco, alfajores, cocadas de ajonjolí y bolas de tamarindo. Ese día, estremecido, comprendí lo que quiso decir Nietzsche cuando escribió que la sangre es el espíritu"⁷². "Guardo la ilusión de creer que soy el resultado de un encuentro entre dos mundos. Proclamo a boca llena que me considero hijo legítimo de un kibbe con un arroz de cangrejo"⁷³.

VII. Conclusiones

Colombia no fue un destino preferido por los inmigrantes que atravesaron el mundo a partir del siglo XIX. Sin embargo, sabemos que en menor cantidad llegaron a este territorio españoles, alemanes, árabes, franceses, italianos y judíos sefardíes provenientes de las Antillas, entre otros. Todos los inmigrantes, en menor o mayor medida, contribuyeron al proceso de construcción nacional.

Después de los españoles, el grupo de inmigrantes más numeroso es el de los árabes. Entonces es imprescindible primero que todo el estudio de su historia, es decir de su salida, su llegada al país y, finalmente, su asentamiento. A través de esta historia se hace evidente la personalidad de nuestro país, con sus estructuras sociales,

⁷⁰ *Ibid.*, pág. 52.

⁷¹ Gossain, Juan. «Del Kibbe a las cocadas», en «En busca del Paraíso», en *Revista Semana* edición 646, septiembre 20-27, 1998, pág. 71.

⁷² *Ibid.*, pág. 71.

⁷³ Gossain, citado en Viloria pág. 36.

políticas y económicas. En este sentido, sería interesante trabajar las memorias y autobiografías que escribieron los primeros inmigrantes. Ese trabajo está aún pendiente. Por otra parte, es necesario indagar el proceso de migración árabe y su impacto en la vida nacional desde diferentes perspectivas, entre éstas la mirada antropológica es indispensable.

Este primer acercamiento al estudio de la migración árabe a Colombia pone en evidencia su participación en los diferentes aspectos del proceso de construcción nacional. Podemos afirmar que los árabes y sus descendientes han dejado una huella indeleble en el mapa étnico y cultural del país -poco estudiada- hasta el punto de ser un componente más de nuestra identidad nacional. Identidad que se redefine constantemente, no sólo con el paso del tiempo sino también con el legado de hombres provenientes de otras culturas. En la medida en que reconozcamos este aporte seremos capaces de comprender a cabalidad nuestra historia y con esta el proceso de construcción nacional.

Bibliografía

- Abou, Sélim, "Los aportes culturales de los inmigrantes: Metodología y conceptualización", en *Europa, Asia y África en América Latina y el Caribe*, México: Siglo XXI, 1989.
- Behaine, de Cendales, Gladys, "Anotaciones sobre inmigraciones libanesas a Colombia", en *Revista Javeriana*, n. 467, agosto de 1980.
- Gérard Chaliand y Jean-Pierre Rugeau *The Penguin Atlas of Diasporas*, New York, Penguin Books, 1995.
- Fawcett de Posada, Louise, *Libaneses, palestinos y sirios en Colombia*, Barranquilla, CERES, Universidad del Norte, 1991.

- Fawcett, Louise y Posada-Carbó, Eduardo, "En la tierra de las oportunidades: los sirio-libaneses en Colombia", en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, N.º 29, Bogotá, Banco de la República, 1992.
- "Árabes y judíos en el desarrollo del Caribe colombiano, 1850-1950", en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, Banco de la República, N.º 49, 1998.
- González Escobar, Luis Fernando, «Sirio-libaneses en el Chocó, cien años de presencia económica y cultural», en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, N.º 44, 1997, Banco de la República.
- Hakim Murad, Eduardo, *El murmullo de los cedros*, Prólogo de Julio César Turbay Ayala, Neiva, Impresos Aguilar, 1993.
- Hourani, Albert, *Historia de los pueblos árabes*, Barcelona, Editorial Ariel, 1992.
- Madariaga de, Rosa, "Introducción", en *El mundo árabe y América Latina*, Madrid, Ediciones UNESCO, Libertarias, Prodhufi, S.A, 1997.
- Martínez, Frédéric, *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia*, Bogotá, 1845 - 1900, Ed. Banco de la República e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2001.
- Morner, Magnus, *Aventureros y Proletarios: Inmigrantes en América Latina*, Madrid, Editorial Mapfre, Madrid, 1992.
- Navarrete, María Cristina, *Los Inmigrantes de la India Oriental en el Valle del Río Cauca*, Cali, Colección de Autores Vallecaucanos, Premio Jorge Isaacs 1996, Gobernación del Valle del Cauca, Gerencia Cultural, 1996.
- Nweihed, Kaldone G, "La emigración de sirios, libaneses y palestinos a Venezuela, Colombia y Ecuador: balance cultural de una relación sostenida durante 110

UN AÑO DE LA ADMINISTRACIÓN URIBE: ENTORNO INTERNACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR

8

ANDELFO GARCÍA GONZÁLEZ

Profesor e investigador de la
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales y del Centro de
Investigaciones y Proyectos Especiales,
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: andelfo@hotmail.com

ALMA VIVIANA PÉREZ

Profesora de teoría de las relaciones
Internacionales II, de la Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: viviperez@yahoo.com

8

RESUMEN

El artículo analiza la política exterior del primer año de gobierno del presidente Uribe, una política alimentada desde la agenda doméstica, en el contexto de un orden global basado en la seguridad. Se describen los principales rasgos de la política exterior colombiana de la última década y las líneas de continuidad y de ruptura de la política en curso. Se identifican los ejes de gestión, los temas críticos, la relación con los principales actores y el desarrollo de la política en el ámbito multilateral.

ABSTRACT

The Article analyzes Colombia's foreign policy during the first year of President Uribe's administration, a policy nurtured from the domestic agenda, within the framework of a global order based on security. The article describes the main features of Colombia's foreign policy during the last decade and the lines of continuity and rupture of the current policy. As well, it identifies the main features in the implementation of the current policy, the critical issues, the relationship with the main actors and the performance of the foreign policy at the multilateral level.

I. El ámbito internacional

A. Un orden fundado en la seguridad

Si alguien dudaba de la capacidad, alcances y efectividad del poder militar de los Estados Unidos esa duda seguramente fue despejada con la experiencia de Iraq¹. De igual manera, si a alguien le quedaba alguna duda del poder de convocatoria de la causa antibélica en las más diversas sociedades y culturas, la experiencia de Iraq también proporciona un buen ejemplo.

Éstas son solo dos de las más recientes manifestaciones del nuevo orden internacional que Robert Kagan perfila en su más reciente ensayo "*Of paradise and power*"²: un mundo que oscila entre una visión crecientemente hegemónica, fundada sobre la capacidad militar de un actor y las tendencias paralelas hacia la construcción y el fortalecimiento de regímenes internacionales que promueven el multilateralismo y favorecen la negociación y la persuasión, incluso a través de la imposición de sanciones, por sobre el uso de la fuerza.

Sin embargo, y a pesar de la necesidad de reconocer la coexistencia de estas dos situaciones, la preponderancia indiscutible de los Estados Unidos, y el hecho de que los ataques terroristas del 11 de septiembre profundizaran la tendencia ya existente en el gobierno estadounidense, y en general en el mundo desarrollado, hacia la priorización de la agenda de seguridad, hacen de esta temática uno de los ejes articuladores de las relaciones internacionales de nuestros días.

La nueva estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, publicada por la administración Bush en septiembre de 2002, refleja las nuevas dimensiones de este concepto:

¹ Ver Joseph S. Nye, Jr., *U.S. Power and Strategy After Iraq*, Foreign Affairs, July/August 2003.

² En: Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the new world order*, New York, 2003, el autor plantea las diferencias existentes entre las percepciones americana y europea del sistema internacional actual y la manera como estas visiones divergentes inciden en sus actuaciones y por ende, en la influencia que ellas generan en el orden mundial imperante.

"La gran lucha terminó. Las visiones militantes de clase, nación y raza que prometieron utopías y produjeron miseria han sido derrotadas y desacreditadas. Estados Unidos está ahora menos amenazado por Estados conquistadores que por Estados en proceso de disolución. Estamos menos amenazados por flotas y ejércitos que por tecnologías catastróficas en manos de unos pocos resentidos. Con nuestros aliados y amigos tenemos que derrotar estas amenazas"³.

Más allá del 11 de septiembre, son muchos los hechos trascendentales que literalmente se han atropellado en poco más de un año. El capítulo de Afganistán no se ha cerrado, el de Iraq está mucho más lejos aún de cerrarse y los procesos de reconstrucción de la estructura política y económica de esas sociedades apenas comienzan. Las lecciones son supremamente complejas para ser asimiladas en tan corto tiempo, no sólo por los propios estadounidenses sino por la comunidad internacional en su conjunto.

Sin embargo, es claro que la legitimidad política internacional pasa por lo multilateral, aun para la potencia hegemónica en el nuevo orden. Si bien Estados Unidos ha demostrado su capacidad de actuar solo en el campo militar, el mundo post-Iraq muestra que no es igual la situación en el campo político.

No en vano, después de los escándalos descritos por la revelación sobre la inexistencia del tan anunciado arsenal químico, la muerte del científico británico James Kelly y la cada vez más complicada situación que enfrenan las tropas estadounidenses y británicas que se encuentran en Iraq, el Secretario de Estado Colin Powell está impulsando la discusión de una nueva resolución del Consejo de Seguridad que abriría el camino para que Francia, India y otros países puedan enviar fuerzas de mantenimiento de la paz a ese país, como refuerzo de las unidades que ya se encuentran en el terreno⁴.

Ni la OTAN, ni la Unión Europea ni las Naciones Unidas han muerto o desaparecido de la escena internacional, se mueven ahora en otro escenario, esc

³ *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, <http://whitehouse.gov/nsc/nss.html>

⁴ "A Bloody Pledge in Iraq", *The New York Times*, Editorial, July 21st 2003, en: <http://www.nytimes.com/2003/07/21/opinion>

si más complejo. Muchos actores tildados de inoperantes e inermes frente a la realidad de una intervención militar, desempeñan un papel vital en las etapas de reconstrucción y reconstitución del tejido social, en la reactivación de la economía, y muy especialmente en la atención de la población civil afectada.

B. La hegemonía estadounidense

Nadie discute que una característica central del nuevo orden es la indiscutible hegemonía de los Estados Unidos, que se manifiesta en todas las dimensiones del poder.

En lo militar, Estados Unidos gastará en el presente año más que la suma combinada de los siguientes 20 países en la lista de gastos militares en el mundo. Tiene una clara superioridad nuclear y es de lejos la mayor potencia aérea y naval. Es líder en la aplicación de tecnologías de las comunicaciones y la información para fines militares: gasta en investigación tres veces más que los siguientes seis países de la lista combinados. Más que el total del gasto en defensa de Alemania o Gran Bretaña. Todo esto solamente con un gasto militar correspondiente al 3.5% del PIB⁸.

En lo económico, con solo el 4.7% de la población, Estados Unidos genera el 32.5% del producto mundial. Entre 1995 y 2002, el crecimiento de su economía constituyó el 64% del crecimiento de la economía mundial⁹. La economía de los Estados Unidos es dos veces la del Japón, que es la segunda economía a nivel mundial. La sola economía de California es la quinta del mundo, por encima de Francia y apenas un poco por debajo de la de Gran Bretaña. Es el principal receptor de científicos procedentes de todos los países y destino principal de las mayores firmas del mundo (no estadounidenses). Recibe más de un tercio del total de los flujos de inversión extranjera directa¹⁰.

⁸ Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, 'American Primacy in Perspective', *Foreign Affairs* July-August 2002.

⁹ Cristina Eguizabal, 'Unipolaridades', *Foreign Affairs en Español* Abril-Junio 2003.

¹⁰ Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, 'American Primacy in Perspective', *Foreign Affairs* July-August 2002.

En el campo tecnológico, la superioridad estadounidense está sustentada en una inversión en investigación y desarrollo equivalente al gasto combinado en esta materia de los siguientes siete países del mundo.

Aun en el contexto hegemónico en el que se desempeña en el ámbito global, Estados Unidos sigue siendo de lejos el mayor contribuyente al presupuesto de las Naciones Unidas, tanto en las contribuciones del presupuesto ordinario como en aportes voluntarios. Como se entenderá esta circunstancia incrementa su capacidad de influencia. A tiempo que pone en evidencia el papel que aún le reconoce el multilateralismo como instancia legitimadora de su hegemonía.

C. La relevancia de Europa

Si bien el grado y significación de la integración económica de Europa no se corresponde con su cohesión política y menos aún en materia de política exterior, sería una grave equivocación ignorar que esta situación tenderá a cambiar con el paso de los años.

La situación generada al interior de la Unión a raíz de las disensiones frente a la crisis de Iraq es sin duda un grave revés para el proceso Europeo, pero de ninguna manera una situación irreversible y definitiva. "La crisis de Iraq reveló una vez más la brecha entre nuestras expectativas y el actual potencial de la Unión Europea", manifestó el ministro de Relaciones Exteriores de Grecia, país en ejercicio de la Presidencia de la Unión Europea entre enero y julio de 2003¹¹. Pero también agregó que este tipo de situaciones reafirman la necesidad de fortalecer la política externa y de seguridad común y la política de seguridad y defensa, con el fin de contribuir a la paz y la estabilidad mundiales.

Lo que es claro después de la crisis de Iraq es que más allá de las identidades tradicionales, los valores comunes compartidos alrededor del compromiso con la

¹¹ G.A. Papandreu, 'The future of Europe after Iraq', lecture delivered at St Antony's College, University of Oxford, May 6, 2003.

democracia y los lazos históricos existentes entre Estados Unidos y Europa, subsisten entre ellos serias diferencias de criterios, especialmente en asuntos de defensa y seguridad⁹.

Los pasos hacia la ampliación de la Unión siguen los cronogramas acordados. El pasado 16 de abril se suscribió en Atenas el Tratado de Adhesión de la República Checa, Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Estonia, Letonia, Chipre y Malta. Según lo previsto estos diez países ingresarán formalmente a la Unión el 1 de mayo de 2004. Para esa fecha, la Unión contará con 450 millones de ciudadanos y una economía del tamaño de la de Estados Unidos¹⁰.

La Europa unida es en razón de su propio peso (también en todas las manifestaciones del poder) un actor fundamental del sistema internacional y será protagonista de primera línea de cualquier orden mundial que se establezca o llegue a establecerse. La experiencia única de Europa en áreas como prevención y resolución de conflictos puede ser un buen complemento de la capacidad militar estadounidense a la hora de mantener la seguridad y construir una paz duradera.

⁹ Robert Kagan en su ensayo *"Of Paradise and Power"*, describe las diferencias en estos términos: "Americans generally see the world divided between good and evil, between friends and enemies, while Europeans see a more complex picture." "Americans tend to seek finality in international affairs. They want problems solved, threats eliminated. They increasingly tend toward unilateralism in international affairs. They are less inclined to act through international institutions such as the United Nations, more skeptical about international law, and more willing to operate outside its structures when they deem it necessary, or even merely useful." "Europeans... they try to influence others through subtlety and induction. They generally favor peaceful responses to problems, preferring negotiation, diplomacy and persuasion to coercion. They are quicker to appeal to international law, international conventions and international opinion to adjudicate disputes. They try to use commercial and economic ties to bind nations together. They often emphasize process over result, believing that ultimately process can become substance".

¹⁰ Sin embargo, esto no necesariamente implica el surgimiento de un superpoder que pueda rivalizar con los Estados Unidos en todos los esferas. Sobre el particular puede consultarse Robert Lane Greene "We are still the one", en *The New York Times* July 17, 2003, que desarrolla esta idea, a partir del análisis del borrador y el proceso de negociación de la Constitución que deberá ser adoptada por los países de la Unión el próximo año.

D. Naciones Unidas frente a nuevos desafíos

En un sistema internacional como el contemporáneo, las Naciones Unidas no desaparecen por el simple ejercicio hegemónico del poder de los Estados Unidos. Quizás no puedan cumplir ya con algunas de las tareas que cumplieron en el mundo que surgió de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial y de la posguerra fría.

Quizás tampoco puedan, como era su propósito, "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra"¹¹, al menos cuando estén de por medio intereses estratégicos de los Estados Unidos y de Europa, pero seguramente seguirán desempeñando un papel importante en otras tareas de su mandato como "reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres" y "promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad"¹².

La pobreza, la desigualdad, la marginalidad y la crisis de gobernabilidad en los países en desarrollo constituyen un reto descomunal para las Naciones Unidas, organización que aunque tiene más prestigio que eficiencia, recursos materiales y medios de ejecución, conserva un espacio fundamental en el nuevo orden. La concesión del Premio Nobel de la Paz a las Naciones Unidas en el 2001, año en que se conmemoró el centenario del galardón, supuso el reconocimiento de la función de la organización en cuanto instrumento para establecer y mantener la paz, pero sobre todo para promover los derechos humanos. "El único camino negociable hacia la paz y la cooperación mundiales pasa por las Naciones Unidas", manifestaron en esa oportunidad los voceros del Comité del Premio¹³.

En su discurso de aceptación, el Secretario General presentó su visión del papel de las Naciones Unidas en el nuevo siglo alrededor de tres prioridades fundamentales:

¹¹ Preamble de la Carta de las Naciones Unidas.

¹² Ibidem.

¹³ <http://www.un.org/News/press/docs/2001/nobelpage.htm>

erradicar la pobreza, prevenir los conflictos y promover la democracia. En este marco, la agenda de trabajo de la organización, consignada en el informe presentado por el Secretario a la Asamblea General en el año 2002 incluye: lograr la paz y la seguridad, luchar contra la pobreza, cumplir los compromisos humanitarios, promover el desarrollo, fomentar el respeto del derecho internacional y los derechos humanos y establecer asociaciones de colaboración con amplios sectores de la sociedad civil.

El desempeño de la ONU y las dificultades que enfrenta reflejan, de manera creciente, los retos del mundo contemporáneo. A medida que la organización enfrenta más dificultades en el área del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, temas como el cumplimiento de las metas del Milenio¹⁴ y los asuntos humanitarios se posicionan en el centro de su gestión, cada vez más intuida por el concepto de seguridad humana.

El auge de los llamados temas transversales de la agenda¹⁵, y el creciente protagonismo de la sociedad civil en la labor de la organización, son un reflejo de esta tendencia, que deberá ser tenida en cuenta en cualquier análisis que se haga sobre la evolución del orden internacional en los años venideros.

E. Y, un vecindario en crisis

El cuadro del ámbito internacional se completa para Colombia con el hecho incontestable de vivir en un vecindario en crisis y sufrir a su propio interior un conflicto

¹⁴ Dichas metas, suscritas por los Jefes de Estado de los países miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000), incluyen compromisos en los ámbitos de: erradicación del hambre y la pobreza; educación primaria universal; promoción de la igualdad entre los géneros y autonomía de la mujer; reducción de la mortalidad infantil; mejora de la salud materna; combate al VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; sostenibilidad del medio ambiente, y fomento de una asociación mundial para el desarrollo. Información sobre los avances en su cumplimiento en <http://www.un.org/millenniumgoals/index.shtml>

¹⁵ Dentro de estos temas, denominados transversales porque están presentes en buena parte de los temas de la agenda de las Naciones Unidas, se incluyen entre otros: la protección de los civiles en el contexto de conflictos armados; el control de las armas pequeñas y ligeras, niños y conflicto armado; y el rol de la mujer en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

armado que desangra al país, limitando gravemente sus posibilidades de desarrollo y bienestar¹⁶. Se ha insistido mucho en que Colombia necesita de una mayor ayuda por parte de sus vecinos para hacer frente a los desafíos impuestos por el conflicto armado. Sin embargo, la percepción de los países vecinos sobre el conflicto colombiano depende en gran parte de su propia dinámica interna, caracterizada en la mayoría de los casos por profundos problemas sociales, económicos y políticos.

En la mayoría de los países la situación política ha encontrado salidas alternativas y crecientemente contestatarias. Los partidos políticos tradicionales han sucumbido a sus propias falencias y desprestigio, dando paso a nuevas fuerzas políticas.

Los triunfos electorales de Luiz Inacio Lula Da Silva en Brasil y Lucio Gutiérrez en Ecuador, el triunfo del socialista (aun cuando moderado) Ricardo Lagos en Chile, la derrota de los partidos del establecimiento en las últimas elecciones en Venezuela, Perú y recientemente en Argentina, el ímpetu electoral de Evo Morales en las pasadas elecciones en Bolivia, son ejemplos vivos de la nueva senda que se ha abierto paso en América del Sur.

La crisis social, económica y política en Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, la propia problemática colombiana, y las políticas promovidas por algunos gobiernos de la región, han llevado a una crisis de la Comunidad Andina que afecta gravemente el proceso de integración subregional.

Esta situación de carácter estructural ha colocado a estos países en desventaja al interior de los procesos de negociación del ALCA, en posición de debilidad para negociar separadamente acuerdos comerciales con los Estados Unidos y en posición precaria para eventuales acuerdos con MERCOSUR. No obstante, deben registrarse los recientes avances alcanzados en el contexto andino en la pasada Cumbre Presidencial de Quirama, realizada bajo la presidencia de Colombia, en donde se acordó un cronograma para las negociaciones CAN - MERCOSUR, así como la

¹⁶ La dinámica existente entre la crisis regional y el conflicto colombiano se analiza en detalle en el estudio "Colombia y sus vecinos. Los tentáculos de la inestabilidad". *Internacional Crisis Group*. Bogotá/ Bruselas, abril de 2003.

celebración de reuniones informales de los dos grupos en el marco de las negociaciones del ALCA¹².

II. Los antecedentes: una década de política exterior colombiana

En la política exterior colombiana de la última década se destacan una serie de rasgos comunes presentes en los distintos gobiernos y algunas diferencias entre ellos. Para los últimos cuatro gobiernos, las relaciones con los Estados Unidos y el tema de las drogas ilícitas han sido centrales. No obstante, se registran diferencias marcadas por la evolución de la política doméstica en Colombia y por los cambios en la escena internacional.

Durante la administración Gaviria el gobierno colombiano era percibido internacionalmente como serio, responsable en el manejo económico y con un adecuado control sobre la situación de orden público. Aun cuando sujeto a la presión estadounidense en el asunto de la lucha contra las drogas ilícitas se contaba con una apreciable capacidad de maniobra y relativa autonomía. Colombia se permitía lujos como la presidencia del Grupo de los 77 y China en el marco de Naciones Unidas, y la aceptación de la nominación para la presidencia de los No Alineados. Al mismo tiempo, el país dinamizaba sus relaciones con Venezuela, desgolfzándolas, sustentándolas en una relación comercial cada vez más sólida.

El proceso de integración andino seguía adelante sustentado en el binomio Colombo-Venezolano. Colombia se desenvolvía activamente en el Grupo de los Tres con México y Venezuela, y a través de él se proyectaba hacia Centroamérica y el Caribe, a tiempo que lideraba iniciativas como el establecimiento de la Asociación de Estados del Caribe. El propio presidente Gaviria es elegido como Secretario General de la Organización de Estados Americanos con el apoyo entre otros de los Estados Unidos, México, Brasil, Argentina y los países de CARICOM.

¹² Más información sobre la Cumbre de Quito y los acuerdos allí alcanzados ver: <http://www.comunidadesindianasynegocios.org/>

Durante la administración Samper el rumbo de la política exterior registró cambios significativos: de una parte un deterioro de las relaciones con los Estados Unidos y de otra un estrechamiento de la relación con el mundo en desarrollo. La crisis política interna a raíz de las acusaciones por la infiltración de dineros del narcotráfico en la financiación de la campaña presidencial y la creciente polarización de la opinión nacional, hizo más vulnerable al país en el frente externo y limitó notoriamente la capacidad de maniobra. Buena parte del oxígeno para la política exterior de Colombia lo proporcionó la Presidencia del Movimiento de Países No Alineados, así como la activa gestión desarrollada en el marco de los grupos de integración y concertación regionales como el Grupo de Río.

Cuando Colombia asume la presidencia de los NOAL, el Movimiento está lejos de tener el dinamismo que lo caracterizó durante la Guerra Fría, y aun en el periodo de distensión en los años 70s. Sin embargo, el país logra conducir con éxito el movimiento durante los primeros años de la posguerra fría y entregar su presidencia a Nelson Mandela, el líder del mundo en desarrollo que para ese entonces contaba con la mayor legitimidad y reconocimiento en el ámbito mundial.

El tema de las drogas ilícitas acaparó la agenda bilateral con los Estados Unidos y la relación llegó a su nivel más bajo en muchos años en un proceso en el que desempeñan un papel central el entonces embajador de Estados Unidos en Colombia, Myres Frechette, y el proceso de certificación, a través del cual el Congreso estadounidense calificaba el desempeño de los países del mundo en la lucha contra las drogas ilícitas.

Durante este periodo se puede decir que Colombia "desbilateralizó" sus relaciones, o mejor aún que las "multilateralizó", desplegando una activa diplomacia regional, pero también favoreciendo el relacionamiento con regiones y países tradicionalmente ejanos en la agenda de la política exterior, lo que contribuyó al objetivo de universalización planteado desde gobiernos anteriores¹³.

¹³ Aunque desde los años 60 se ha venido hablando de la universalización de las relaciones internacionales de Colombia, impulsando la apertura de relaciones diplomáticas con la mayor cantidad posible de países, en el libro "Actua en el Mundo", publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el gobierno del presidente César Gaviria, se incluye este principio en un capítulo consubordinado a objetivos y estrategias de la Política Exterior Colombiana.

En el ámbito interno, la crisis y la polarización favorecieron el auge de la insurgencia, alimentada ya por la economía del narcotráfico. La guerrilla fue ganando cierta legitimidad política particularmente en medios europeos.

El peso de lo interno se haría aun más evidente en la internacional durante el gobierno Pastrana¹⁹. El Presidente triunfó con una plataforma de diálogo y reconciliación que se reflejó en la consolidación de la Diplomacia por la Paz como eje de la política exterior. A través de la internacionalización del proceso de paz se gestionó ayuda internacional para una iniciativa de desarrollo de las zonas agrícolas por el conflicto interno.

Esta ayuda, concebida inicialmente como un "Plan Marshall para la paz de Colombia"²⁰, fue y continúa siendo financiada principalmente por los Estados Unidos y en menor medida por los países de Europa. Pero la conducción de las negociaciones en medio de la guerra sin cese del fuego y de hostilidades, la falta de un compromiso real de la guerrilla y las acciones violentas de las autodefensas, hicieron imposible el avance del proceso.

En esa encrucijada se encontraba ya el país cuando ocurren los ataques terroristas del 11 de septiembre. El nuevo entorno internacional simplemente no permite espacios legítimos a la insurgencia colombiana a menos que renuncie al negocio de las drogas y se comprometa en un proceso viable. A fin del proceso los europeos catalogan a las guerrillas como terroristas, algo que ya había hecho el gobierno de los Estados Unidos años atrás. La guerrilla perdió legitimidad política.

Al mismo tiempo se dan cambios radicales en el entorno geográfico inmediato y la situación política se deteriora en toda la región andina: el vecindario vital de Colombia. Se produce una cadena de hechos negativos para la estabilidad en la región: una traumática sucesión de gobiernos en el Ecuador, la huida del presidente

¹⁹ Un análisis completo de la internacionalización del conflicto colombiano en los gobiernos Samper, Pastrana y Uribe puede consultarse en Leonardo Cárvajal y Rodrigo Pardo, "La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. Historia reciente y principales desafíos", en *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, FESCOL, octubre de 2002.

²⁰ Cárvajal y Pardo, *Op.cit.*, pág. 196.

Fujimori en el Perú, la llegada al poder, el golpe y el regreso del presidente Chávez en Venezuela y su inocultable simpatía por la guerrilla colombiana²¹.

Sin embargo, Colombia mantiene en el ámbito multilateral sus posiciones tradicionales. Hay un hilo conductor en la política multilateral que a nivel regional se hizo visible en los años de las negociaciones del Tratado Torrijos-Carter, en el Grupo de Contadora y más tarde en el Grupo de Río, y en el orden mundial en la participación de Colombia en el Consejo de Seguridad durante el final del gobierno Barco y comienzos de la administración Gaviria; en la presidencia del Grupo de los 77 y China en ese mismo gobierno, en la Presidencia de los No Alineados durante la administración Samper y que en lo fundamental se mantuvo a lo largo del gobierno Pastrana²².

El común denominador de la política de estos tres gobiernos fue continuar la línea tradicional de Colombia en materia de política multilateral orientada a ampliar los márgenes de autonomía al amparo de la concertación en los diversos escenarios internacionales.

También durante la administración Pastrana se hace ostensible el peso que cobra el tema migratorio. El asunto se siente claramente en la diáspora colombiana hacia destinos diversos, incluyendo naturalmente los Estados Unidos, y también España y Costa Rica. El tema del TPS para los colombianos en los Estados Unidos, entra así por la puerta de atrás a la agenda bilateral.

En el ámbito comercial la agenda de la década estuvo marcada por las preferencias comerciales del ATPA con Estados Unidos y el SGP-Drogas con Europa, asuntos que todavía ocupan un lugar prioritario en la gestión internacional del país,

²¹ Sobre el tema de Venezuela, el presidente Chávez y la guerrilla colombiana, puede consultarse "Colombia y sus vecinos. Los tentáculos de la inestabilidad", *Internacional Cites Group*, Bogotá/Bruselas, abril de 2003.

²² Un análisis de las líneas de consistencia y continuidad en la política multilateral colombiana puede encontrarse en el artículo de Anbalén García y Patti Lorenzini, "La política multilateral de Colombia y Colombia en la nueva agenda multilateral", en: *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, FESCOL, octubre de 2002.

al igual que el proceso hemisférico del ALCA enmarcado en los compromisos de la Cumbre de las Américas, que avanza cada vez con enormes dificultades hacia la meta del 2005 planteada por los Estados Unidos.

Finalmente, también en el transcurso de la década se desarrollaron una serie de retos para Colombia en el ámbito de la soberanía. Un factor de disturbio se venía incubando desde los años 80 cuando la Junta Sandinista de Nicaragua pretendió unilateralmente declarar nulo el Tratado territorial y limítrofe suscrito con Colombia cincuenta años atrás. El paso más reciente de ese proceso lo constituye la demanda interpuesta contra Colombia por el gobierno del presidente Alemán ante la Corte Internacional de Justicia.

Por otra parte, puede decirse que uno de los mayores desafíos del gobierno colombiano en esta materia está representado en la acción de los diferentes grupos irregulares que toman parte en el conflicto armado. Las acciones desarrolladas por estos grupos en las zonas de frontera, han determinado una creciente "securización" de la agenda bilateral con los países vecinos, tendencia reforzada por la naturaleza creciente y apremiante de fenómenos derivados de la situación de violencia como el desplazamiento masivo de la población civil afectada, que se produce en ocasiones más allá de las líneas fronterizas.

A. Líneas de continuidad y ruptura

El presidente Uribe fue elegido con su plataforma de seguridad democrática²³, para poner fin al conflicto a través de la recuperación para el Estado y la sociedad

²³ Los cien puntos fundamentales contenidos en el Programa de Gobierno del presidente Uribe pueden consultarse en: http://www.terra.com.co/elecciones_2002/candidatos_presidencia/alvaro_uribe/programa_de_gobierno/

de los espacios de donde habían sido desalojados por la fuerza por la guerrilla y las autodefensas. Para ello, el gobierno se comprometió con el fortalecimiento del Estado de derecho y el restablecimiento del imperio de la ley en todo el territorio nacional.

La política de Seguridad Democrática, consignada como una de las prioridades fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo, está formulada en términos de devolver la seguridad y el orden a los colombianos, y garantizar el pleno ejercicio de la democracia, así como los derechos y las libertades fundamentales en un contexto de pluralismo político y participación ciudadana. Todo ello en el marco del compromiso absoluto con la observancia de los derechos humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario²⁴.

La política exterior del presidente Uribe exhibe continuidades, pero también virajes, y como ninguna otra, está inspirada en las prioridades de la política doméstica.

La Diplomacia por la Paz de la administración Pastrana vinculó la política exterior a la agenda doméstica, bajo un esquema de internacionalización de la paz. Al agotarse el esquema de negociaciones intentado durante esa administración, el gobierno Uribe ha buscado que la comunidad internacional asuma las responsabilidades que le corresponden frente a una problemática como la colombiana, atravesada por problemas de orden global, cuya solución demanda acciones globales.

En este propósito, el gobierno retomó el concepto de la intermística, que atañe a la caracterización de una agenda internacional compuesta por materias que son a la vez domésticas e internacionales.

El término fue planteado por la canciller Carolina Barco, en una presentación en el marco del Diálogo Interamericano en Washington, al anotar: "En un mundo crecientemente globalizado, las políticas y los problemas tienen implicaciones domésticas, pero también internacionales. Los principales desafíos enfrentados por

²⁴ Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006, "Hacia un Estado Comunitario".

Colombia: el crecimiento económico, las drogas ilícitas, el tráfico de precursores químicos y de armas, el lavado de dinero y el terrorismo, todos tienen componentes nacionales e internacionales y se encuentran estrechamente vinculados entre sí²⁵.

En esa oportunidad, la canciller añadió: "Los retos de Colombia son los desafíos de la comunidad internacional, por esto la política exterior colombiana debe ser intermística en su planteamiento.... Colombia debe continuar crecientemente activa en el escenario internacional para asegurar que los tratados y los compromisos no sean palabras vacías sino herramientas útiles y concretas reflejadas en acciones que ayuden a combatir estos problemas globales"²⁶.

Este concepto aparece reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo, en el que además de incluirse un capítulo dedicado a la política exterior, puede decirse que buena parte de los objetivos consignados como prioritarios tienen un componente internacional importante que requiere el desarrollo de acciones de política exterior.

B. Ejes de la gestión

La Memoria de Relaciones Exteriores correspondiente al período 2002 - 2003, incluye, además de un balance de la gestión internacional en el primer año de gobierno, los principios y objetivos que guían la política exterior de Colombia durante la presente administración. En ese documento, así como en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Indicativo del Ministerio de Relaciones Exteriores²⁷ se reflejan las prioridades de la agenda internacional del presidente Uribe.

De acuerdo con lo consignado en la Memoria, en este cuatrienio el gobierno "se propone mejorar la inserción internacional y fortalecer la capacidad negociadora del país para responder a los desafíos de la realidad colombiana". Se destaca, no

²⁵ "Colombian foreign policy and the Democratic Security Strategy". Remarks by The Honorable Carolina Barco, Colombian Foreign Minister, before the Inter-American Dialogue, Washington, December 12th, 2002.

²⁶ Ibid.

²⁷ <http://www.minrelext.gov.co/mre/institucional/planeacion.asp>

obstante, la mención de que "...Para ello, además de cumplir los propósitos tradicionales que caracterizan la gestión internacional de un país en desarrollo, la política exterior debe servir de soporte y complemento a los esfuerzos desplegados en el ámbito interno para implementar la política de seguridad democrática y atender las necesidades de desarrollo económico y social de la nación"²⁸.

Lo anterior otorga a la política exterior un papel principal en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo a través del diseño y puesta en práctica de estrategias que apoyen, desde la dimensión internacional, la realización de cada uno de los objetivos en él consignados: seguridad democrática, crecimiento económico, equidad social y mejoramiento de la eficiencia del Estado. Esta articulación estrecha, reflejo de la tendencia intermística antes mencionada, constituye una de las principales características de la política exterior del gobierno Uribe.

Así mismo, se distinguen dos principios rectores, por una parte la responsabilidad compartida, que se extiende en este gobierno del problema mundial de las drogas al terrorismo y otros temas de la agenda global. Por otra, la solidaridad, que tiene una doble aplicación: reforzar la búsqueda de apoyo internacional en la lucha contra el terrorismo y complementar los esfuerzos internos en desarrollo de la agenda social y de atención a las poblaciones afectadas por el conflicto armado.

El principio de la responsabilidad compartida, concebido inicialmente en el contexto de la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas, es uno de los ejes de la política exterior colombiana en la última década, y un ejemplo de continuidad en la política multilateral²⁹. Luego de que la administración Pastrana reconociera oficialmente los vínculos ente el tráfico de drogas y el conflicto doméstico, y sobre esa base impulsara la idea de que la lucha contra el primero podía conducir

²⁸ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores 2002 - 2003. Imprenta Nacional, Bogotá, julio de 2003.

²⁹ Este principio fue universalmente aceptado en el marco del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, celebrada en 1998. La conferencia cuya realización fue promovida durante casi una década por varios gobiernos colombianos, consagró, además de la responsabilidad compartida, los principios de integralidad, equilibrio, multilateralismo y cooperación que constituyen hoy la base universalmente aceptada del combate mundial contra las drogas. Este tema se encuentra desarrollado en el artículo de Andeño García y Patti Londoño "La política multilateral de Colombia y Colombia en la nueva agenda multilateral", anteriormente citado, y con mayor detalle, en el libro *Colombia: veinte años de política exterior antidrogas* publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1998 con ocasión de la conferencia.

al debilitamiento de los grupos armados ilegales³⁰, el gobierno del presidente Uribe ha dado un paso más al extender este principio a todos los flagelos de carácter global, en especial el terrorismo y sus fuentes de financiación, entre las que se incluyen actividades como el secuestro y la extorsión.

Al mismo tiempo, el propio presidente Uribe ha impulsado el principio de la solidaridad en la lucha contra el terrorismo, en el marco del cual el gobierno ha buscado consolidar a nivel internacional alianzas políticas que contribuyan a derrotar el terrorismo interno³¹. Pero este concepto también se ha impulsado internacionalmente en el contexto de los desafíos de la agenda social, con el propósito de facilitar la puesta en marcha de alternativas de generación de empleo, promover la equidad y ampliar y profundizar los programas de asistencia humanitaria.

En este contexto, se han identificado siete objetivos principales de la política exterior colombiana durante esta administración³²:

1. Defender la soberanía nacional e impulsar el desarrollo integral de las fronteras. Esto implica la salvaguardia de los derechos e intereses de la nación en materia limítrofe, el fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos y la consolidación de una política nacional de integración y desarrollo fronterizo.
2. Mejorar la comprensión de la realidad del país en el entorno internacional. Objetivo sustentado en la idea de que un mayor entendimiento de la complejidad de la situación colombiana puede generar una percepción más favorable del país en el exterior, que revierta en acciones desarrolladas a favor de Colombia.
3. Apoyar las políticas del Plan Nacional de Desarrollo. Se busca potenciar a través de la gestión internacional los esfuerzos y políticas del gobierno en el ámbito

³⁰ Leonardo Conzaga y Rodrigo Pardo, *Op.cit.*, pág. 192.

³¹ Sobre el particular pueden consultarse la "Declaración del presidente Álvaro Uribe tras atentado en El Nogal", del 8 de febrero de 2003, así como la intervención del Presidente sobre la guerra en Iraq. Ambos textos se encuentran disponibles en <http://www.presidencia.gov.co/discursos/ramdis.htm>

³² Ver: Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores 2002 - 2003, y Plan Indicativo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

interno, complementando los recursos necesarios para la consecución de las metas trazadas.

4. Desarrollar una política integral hacia las comunidades colombianas en el exterior. Esta política incluye la articulación de las redes de colombianos y su vinculación con el país, la agilización de los servicios consulares, y la profundización de los programas de asistencia jurídica y social.
5. Consolidar relaciones bilaterales estratégicas. Esto se concibe sobre la base de los principios y normas del derecho internacional, en defensa de la soberanía nacional y con el propósito de fortalecer la institucionalidad democrática e impulsar el desarrollo económico y social del país.
6. Proyectar los intereses nacionales en el escenario multilateral. Con el propósito de impulsar la adopción de acciones concretas en temas relacionados con la problemática interna, o que contribuyan a impulsar el desarrollo económico y social del país.
7. Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Se hace especial énfasis en las áreas de negociación y apoyo a la gestión comercial, así como en la coordinación, monitoreo y rendición de cuentas en la gestión diplomática.

IV. Un vistazo a temas críticos de la política exterior de la administración Uribe

En el marco de los objetivos trazados por el gobierno, y examinando la gestión del año transcurrido, se destacan una serie de temas importantes de analizar por sus implicaciones para el país y para la política exterior colombiana.

interno, complementando los recursos necesarios para la consecución de las metas trazadas.

4. Desarrollar una política integral hacia las comunidades colombianas en el exterior. Esta política incluye la articulación de las redes de colombianos y su vinculación con el país, la agilización de los servicios consulares, y la profundización de los programas de asistencia jurídica y social.
5. Consolidar relaciones bilaterales estratégicas. Esto se concibe sobre la base de los principios y normas del derecho internacional, en defensa de la soberanía nacional y con el propósito de fortalecer la institucionalidad democrática e impulsar el desarrollo económico y social del país.
6. Proyectar los intereses nacionales en el escenario multilateral. Con el propósito de impulsar la adopción de acciones concretas en temas relacionados con la problemática interna, o que contribuyan a impulsar el desarrollo económico y social del país.
7. Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Se hace especial énfasis en las áreas de negociación y apoyo a la gestión comercial, así como en la coordinación, monitoreo y rendición de cuentas en la gestión diplomática.

IV. Un vistazo a temas críticos de la política exterior de la administración Uribe

En el marco de los objetivos trazados por el gobierno, y examinando la gestión del año transcurrido, se destacan una serie de temas importantes de analizar por sus implicaciones para el país y para la política exterior colombiana.

A. La relación privilegiada con Estados Unidos

Hay un giro en la política, inspirado en un enfoque si se quiere más pragmático que ideológico y un mayor estrechamiento de la alianza estratégica con Estados Unidos. Esta alianza implica un compromiso en la ayuda al gobierno colombiano en su lucha contra las guerrillas alimentadas por el negocio de las drogas ilícitas y a la vez un compromiso de Colombia de apoyar más decididamente a los Estados Unidos en el ámbito internacional. El combate al terrorismo y sus fuentes de financiación se ha constituido en uno de los principales frentes de cooperación entre los dos países.

La más temprana expresión de ese compromiso se evidenció en el manejo de la crisis de Iraq dado por la Presidencia Colombiana del Consejo de Seguridad a finales del año 2002. Le correspondió a la nueva administración hacer frente en el Consejo de Seguridad a la agudización de la crisis en Iraq. Una coyuntura paralela pero distinta a la que una década atrás se había presentado en el Consejo también en relación con Iraq y cuando Colombia se desempeñaba igualmente como miembro no permanente del Consejo³³.

Este enfoque se hace nuevamente evidente más adelante, en la decisión del gobierno colombiano de apoyar la acción de los Estados Unidos y Gran Bretaña en Iraq. Por vez primera apoyó Colombia una iniciativa de esta naturaleza al margen del marco que brinda la organización multilateral. Es lo que en una gráfica expresión significó el salto de los NOAL a la "coalición".

Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia y una de las principales fuentes de inversión con una importante contribución a la economía nacional³⁴. Así mismo, el apoyo brindado por Estados Unidos al país a través de los organismos multilaterales de crédito, en su calidad de accionista con destacado

³³ Este tema se encuentra desarrollado en Juan Camilo Rodríguez, *Liderazgo y autonomía: Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1989 - 1990*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993.

³⁴ Información detallada sobre las cifras de intercambio comercial e inversiones con Estados Unidos por volumen y por producto en: <http://www.mincamex.gov.co> y <http://www.colinvest.org>

poder decisorio y de voto, ha sido también un factor importante en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, la financiación y el crecimiento de la economía colombiana.

En este sentido, vale la pena destacar la ampliación y renovación del ATPA, hoy Ley del Programa Comercial Andino y de Erradicación de Narcóticos ATPDEA, que fue sancionada por el presidente Bush el 6 de agosto de 2002 y otorga beneficios hasta el año 2006. El ATPDEA no solo otorga preferencias a los artículos anteriormente cobijados por el ATPA, sino que además extiende dichas preferencias a productos como confecciones, petróleo y sus derivados, calzado, manufacturas de cuero y algodón. Esta ampliación a 6300 bienes que no estaban cobijados abarca el 75% de los productos que hoy se exportan a los Estados Unidos³⁹.

Las próximas metas fijadas por el gobierno en materia comercial con los Estados Unidos apuntan hacia un acuerdo de libre comercio bien sea a nivel bilateral, o en el marco de la Comunidad Andina, tal y como ha sido planteado por el presidente Uribe en sus encuentros con el presidente George Bush. Sin embargo, Estados Unidos parece privilegiar las negociaciones en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA, así que por el momento, mientras Colombia continúa también participando de estas negociaciones, se buscan fórmulas alternativas que garanticen la continuidad y las ventajas del ATPDEA más allá del 2006.

Por otra parte, continúa el trabajo de promoción de la adopción del Estatus de Protección Temporal (TPS) para los colombianos residentes en Estados Unidos, así como de otros mecanismos, como una expresión concreta de solidaridad ante la situación de conflicto armado, narcotráfico y delincuencia conexa que ha venido sufriendo el país.

En el ámbito interno, debe destacarse la continuidad asegurada en la ejecución de la estrategia integral del Plan Colombia en todos sus componentes: lucha contra el problema mundial de las drogas; fortalecimiento institucional y desarrollo social; recuperación económica y negociación del conflicto armado. El Plan Colombia

³⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Memoria 2002 - 2003. Imprenta Nacional. Bogotá, julio de 2003.

es también el eje de la estrategia de lucha contra el terrorismo, que ha sido dirigida mayoritariamente al combate contra guerrillas y autodefensas. Aunque debe anotarse que también se ha buscado consolidar la cooperación existente en el campo humanitario, así como en distintas áreas del combate al tráfico de drogas y delitos relacionados como la interdicción, la sustitución de cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo.

No puede dejar de mencionarse el apoyo de Estados Unidos a eventuales iniciativas de diálogo con los actores armados, como se refleja en el anuncio reciente de la disposición de ese país de considerar el otorgamiento de apoyo económico a eventuales procesos de paz con las autodefensas.

B. La situación crítica con Venezuela

Colombia y Venezuela comparten una larga historia común, más de 2600 kilómetros de frontera en su mayor parte despoblada y remota y un intenso intercambio humano y económico. Además de esta realidad, el análisis del desarrollo de las relaciones bilaterales pasa por las crisis y agendas políticas domésticas de cada uno de los dos países.

El deterioro de las relaciones con la nación vecina viene de tiempo atrás. La agenda binacional ha sido progresivamente colonizada por los temas relacionados con la seguridad fronteriza. El clima político se ha enrarecido progresivamente con episodios derivados de la percepción existente, tanto en sectores de Venezuela como de Colombia, de la simpatía del presidente Chávez por la guerrilla colombiana y por los desarrollos posteriores a la intentona golpista del 11 de abril de 2002 en ese país.

En el Informe publicado en abril de 2003 por el International Crisis Group sobre las relaciones entre Colombia y sus vecinos se afirma "La presunta participación de

miembros de la Guardia Nacional venezolana en negociaciones de armisticio con la guerrilla colombiana está siendo investigada en Colombia y es un tema de controversia política en Venezuela³⁶. El ejército venezolano niega con vehemencia las acusaciones, pero dice a renglón seguido que no puede garantizar que algunos individuos pertenecientes a las fuerzas armadas no estén involucrados³⁷.

Entre los damnificados de ese deterioro de las relaciones sobresale el intercambio comercial, especialmente a raíz de las medidas cambiarias adoptadas por el gobierno venezolano, pero también a causa de la severa recesión que sufre la economía del vecino país³⁸. El comercio bilateral registró en los primeros seis meses de este año una caída de más del 70% comparado con igual período de año 2002 las exportaciones colombianas por Cúcuta hacia Venezuela descendieron al 45,83 por ciento en el primer semestre de 2003. Productos como confecciones, perecederos, productos de arcilla, madera, medicamentos y perfumería, figuran entre los más afectados por el declive de la balanza de comercio exterior con el vecino país.

El comercio bilateral, que en el 2001 alcanzó su mayor cifra histórica, superando los 2.700 millones de dólares, para este año no se espera que llegue a los 2.000 millones. Mientras tanto el pago de las sumas adeudadas por los compradores venezolanos a los exportadores colombianos continúa sin encontrar una solución definitiva en el marco del mecanismo de control de cambios establecido por Venezuela. Sin embargo, lo más preocupante es que no se está generando nuevo comercio, lo que pone en peligro un componente fundamental de la relación binacional que en otras ocasiones ha contribuido a equilibrar aspectos más conflictivos como el imitrofe y en épocas recientes el de la seguridad fronteriza.

³⁶ "Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad", *International Crisis Group* Informe América Latina No. 3, Bogotá / Bruselas.

³⁷ *El Universal* "Bogotá desconoce venta ilegal de armas", Caracas, 5 de noviembre del 2002.

³⁸ Las cifras hablan por sí mismas: De 11.539 industrias existentes en el año 1998, 5.039 habían cerrado en agosto de 2002. Entre esa fecha y julio de 2003, se cerraron 1.950 empresas manufactureras más. Adicionalmente, 180 mil puestos de empleo se perdieron en el sector industrial en el primer semestre de 2003 según cálculos preliminares de Conindustria, el 70% de las empresas solo tienen pedidos asegurados para un mes de trabajo y el 60% de los industriales esperan efectuar futuros ajustes en su nómina lo que permite prever que la cifra de empleo continuará cayendo. Datos tomados del "Alerta por crisis de empleo bilateral con Venezuela", *la República* Bogotá, 4 de julio de 2003, pág. 6A.

C. La demanda de Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia

Las relaciones con Nicaragua se han afectado a raíz de una nueva serie de acciones provocadoras emprendidas por esa nación vecina. Entre ellas la demanda elevada contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia a finales del 2001 y la apertura de una licitación petrolera internacional a mediados de 2002 que pretendió involucrar áreas que inequívocamente están dentro de la jurisdicción nacional colombiana.

En cuanto a la demanda ante la Corte, Nicaragua pretende reabrir una vieja disputa entre los dos países que fue zanjada mediante el Tratado Esquertero-Bárcenas de 1928 y su Acta de Canje de Instrumentos de Ratificación de 1930, cuando Colombia le reconoció la soberanía sobre la Costa de Mosquitos y las Islas Mangle, y Nicaragua reconoció la soberanía de Colombia sobre el Archipiélago de San Andrés y todas las islas, islotes y cayos que le corresponden, y se acordó establecer el Meridiano 82 W como frontera entre los dos países.

Bajo la administración Uribe el asunto ante la Corte ha tenido nuevos desarrollos. Entre ellos la presentación de la Memoria (alegato) nicaragüense el 28 de abril ante la Corte y la presentación de Excepciones Preliminares por parte de Colombia el 21 de julio de 2003.

El documento de Excepciones presentado por el gobierno de Colombia sostiene que la Corte Internacional de Justicia carece de competencia para conocer del asunto elevado por Nicaragua. Es una objeción formal a la competencia de la Corte que ésta debe dirimir luego de darle traslado a Nicaragua del alegato de Colombia, recibir el alegato escrito de Nicaragua sobre este particular y convocar a audiencias para escuchar argumentos y contraargumentos de los dos países.

El gobierno colombiano ha buscado darle un manejo de consenso al asunto a través de consultas con diversos sectores y con la Comisión Asesora de Relaciones

Exteriores, la cual fue convocada en tres ocasiones para deliberar sobre la materia en el curso del primer año de la presente administración.

En cuanto a la licitación petrolera a acción del gobierno colombiano, incluyó notas de protesta ante el gobierno de Nicaragua y comunicaciones a las compañías petroleras, acción que condujo a que no se adjudicaran concesiones por parte de Nicaragua en áreas al oriente del Meridiano 82, es decir en áreas que corresponden a la jurisdicción marítima de Colombia.

El asunto con Nicaragua, por su naturaleza, sin duda va a continuar ocupando preeminencia en la agenda de la política exterior de Colombia.

D. Los colombianos en el exterior: una prioridad tangible

De acuerdo con las estadísticas analizadas en el Seminario Internacional sobre Migración Internacional Colombiana y la conformación de comunidades transnacionales, realizado por la Cancillería en julio de 2003, se calcula que hay entre cuatro y cinco millones de colombianos radicados en el exterior, lo cual equivale al 10% de la población del país.

La canciller Carolina Barco, ha considerado este tema uno de los pilares de su gestión y para ello promovió en el marco del seminario arriba mencionado, el Programa "Colombia Nos Une", orientado a fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior.

En sus palabras: "Estos colombianos trabajan arduamente por salir adelante en las sociedades donde se han instalado y aspiramos a que conserven su nacionalidad con orgullo, por cuanto en su actividad diaria mantienen lazos fundamentales con la familia y se convierten en un grupo de gran potencial para

contribuir al desarrollo social y económico del país. Son nuestros embajadores y representan el capital humano de Colombia en el exterior".

Uno de los aspectos más importantes relacionados con esta comunidad es el tema de las remesas. Las proyecciones que existen para el 2003 indican que éstas pueden llegar a ser del orden de los 3000 millones de dólares, convirtiéndose así en la segunda fuente de divisas para el país después del petróleo y representando 2.5 puntos del PIB. Del recibo oportuno de estos giros dependen 3 millones de familias colombianas.

El gobierno tiene un importante trabajo por hacer en materia de gestiones para reducir los altos costos del envío de estas remesas, así como en avanzar en otros temas que afectan e interesan a los colombianos que laboran en el exterior, como la protección laboral y social, la negociación de acuerdos migratorios, la homologación de títulos y la reducción de trámites.

El Programa "Colombia Nos Une", es la piedra angular del trabajo de la Cancillería para establecer un vínculo de doble vía con las connacionales en el exterior y promover su participación en el desarrollo económico, social y cultural del país. El Programa complementa el esfuerzo que ya se venía desarrollando en la prestación de servicios y asistencia jurídica y social.

El propio presidente Uribe expresó en el marco del Consejo de Ministros público, realizado el 26 de julio de 2003 la prioridad otorgada por su gobierno a las gestiones tendientes a propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos

²⁹ Palabras de la canciller Carolina Barco en la instalación del Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la conformación de comunidades transnacionales, en el marco del cual se realizó el lanzamiento del programa "Colombia Nos Une". Bogotá, 18 de junio de 2003.

³⁰ Ibid.

³¹ Estos no son, como pudiera pensarse temas exclusivos de los colombianos que viven en los Estados Unidos. De hecho, entre los avances en esta materia se destacan los acuerdos alcanzados en el IV Consejo Presidencial Andino celebrado en Quito, Colombia e impulsados por la Presidencia colombiana de la Comunidad Andina, entre ellos, la adopción de los instrumentos andinos en migración laboral y seguridad social que beneficiaron especialmente al gran número de connacionales que trabajan en Venezuela, Ecuador y Perú.

en el exterior, mencionando expresamente las solicitudes realizadas en relación con el Estatus de Protección Temporal TPS a quienes se encuentran en Estados Unidos⁴³.

El gobierno ha enunciado como parte de su política hacia los colombianos en el exterior la necesidad de aprovechar el potencial de los compatriotas en sectores estratégicos para el país en campos como la economía, el comercio, la gestión empresarial, la ciencia y la tecnología. En este sentido, se destacan las acciones con miras a integrar a los miembros de la comunidad colombiana en el exterior, en especial los que se han organizado en asociaciones o redes, a través del desarrollo de iniciativas que permitan involucrarlos en la planeación, desarrollo, e incluso financiación de programas y proyectos.

V. Desafíos

La guerra y la paz: confrontación, negociación y crisis humanitaria de cara a la comunidad internacional

Los temas arriba señalados, si bien no son los únicos, implican sin duda desafíos para la política exterior colombiana. Sin embargo, mencionados éstos, es el tema del conflicto interno y las acciones de la comunidad internacional en la búsqueda de soluciones al mismo, en donde paradójicamente se encuentran los mayores desafíos a la política exterior colombiana de los próximos años.

La reunión celebrada el 10 de julio de 2003 en Londres para examinar la situación en Colombia marca los recientes desarrollos en ese sentido. La reunión congregó a Estados Unidos, miembros y no miembros de la Unión Europea, Canadá, y Japón y países latinoamericanos como Brasil y México, al igual que a instituciones como la Organización de Naciones Unidas y sus agencias, la Corporación Andina

⁴³ Las palabras del presidente en este sentido, así como un resumen del informe presentado por la canciller Barco puede consultarse en "Los Colombianos en el exterior son prioridad", Informe especial Cancillería, en: <http://www.presidencia.gov.co/InformesEspec/canciller.htm>

de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Todos los representantes gubernamentales presentes declararon su "firme apoyo político al gobierno de Colombia y a sus esfuerzos por dar solución a las amenazas a la democracia, al terrorismo creciente, el narcotráfico, las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la seria crisis humanitaria de país"⁴⁴. Así mismo "expresaron su pleno apoyo al democráticamente elegido gobierno de Colombia y a todos sus esfuerzos por introducir las instituciones plenamente funcionales de un Estado democrático en todo su territorio sobre la base del respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y del bienestar y seguridad de todos los ciudadanos, y por reformar las instituciones del país".

Tal apoyo contrasta con la fuerte presión de un numeroso y activo grupo de Organizaciones No Gubernamentales por lograr una condena a la gestión del gobierno y un condicionamiento de la ayuda a resultados concretos en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Es evidente que la declaración de Londres, señalada como positiva por el gobierno, también refleja el nivel de desprestigio de los grupos armados al margen de la ley y la preocupación de la comunidad internacional por la situación humanitaria en Colombia⁴⁵.

⁴⁴ Declaración de Londres, 10 de julio de 2003. En:

<http://www.ministerio.gov.co/Noticias/ComunicadosDePrensa/com10jul03londres.asp>

⁴⁵ El presidente Uribe, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2002 dio las siguientes cifras: 34.000 muertes violentas por año, la cifra más alta de homicidios en el mundo. En los últimos cinco años 8 mil actos de destrucción colectiva, 280 poblaciones atacadas por guerrillas y paramilitares y 6.500 personas secuestradas. Al 2002, dos millones de desplazados, el 40% niños y 390 alcaldes, 9 gobernadores y 107 diputados amenazados. En:

<http://www.presidencia.gov.co/discursos/foramds.htm>. Otras cifras e información de interés sobre la actual magnitud de la crisis humanitaria en Colombia pueden ser consultada en la página de la oficina del Coordinador para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas:

[http://reliefweb.org/reliefweb.nsf/\(symbol\)002647aa00053013203fa8815ef05471ba01254d5a004e101370?openDocument](http://reliefweb.org/reliefweb.nsf/(symbol)002647aa00053013203fa8815ef05471ba01254d5a004e101370?openDocument)

Puede decirse que la gestión adelantada por el gobierno en busca de apoyo a la lucha contra el terrorismo, en especial la ofensiva diplomática realizada a raíz del atentado terrorista contra las instalaciones del Club El Nogal, ha derivado en importantes muestras de solidaridad y apoyo a Colombia y a la lucha contra el terrorismo y las drogas. Muestra de ello son la Resolución 1475 del Consejo de Seguridad de la ONU, la Resolución 837 del Consejo Permanente de la OEA, la Declaración de la XIII Reunión del Movimiento de los No Alineados y otros pronunciamientos por parte del Grupo Centroamericano, así como por parte de más de 30 países dentro y fuera de la región emitidos con ocasión de dicho atentado.

Sin embargo, uno de los más importantes desafíos de la política exterior del gobierno Uribe radica en transformar estos apoyos políticos y diplomáticos en acciones concretas que contribuyan a la solución de los graves problemas que afectan a Colombia.

La búsqueda de una salida negociada al conflicto es un tema recurrente en las manifestaciones de la comunidad internacional. En este aspecto sobresale el reciente llamado del Grupo de Río al Secretario General de la ONU, para que continúe sus buenos oficios con el fin de impulsar un proceso de paz en Colombia, "exhortando a los movimientos guerrilleros a firmar un acuerdo de cese de hostilidades y entrar a un diálogo abierto y transparente que, a través de un cronograma con paños, discutido y aprobado por las partes, permita llegar a una solución pacífica y definitiva al conflicto colombiano, que cada vez afecta más a los países vecinos de la región"⁴⁸. Esta Declaración fue posteriormente respaldada por una Resolución de la XXXII Asamblea General de la OEA, enfatizando que el desarrollo de su contenido debería realizarse en estrecha coordinación con el gobierno de Colombia.

Con el anuncio de los acuerdos entre gobierno y las autodefensas para avanzar en la búsqueda de un cese al fuego y un proceso de negociación que concluiría con la desmovilización de este grupo armado, el asunto parece entrar en otra fase, no necesariamente mejor para la población civil que continúa siendo atacada.

⁴⁸ Ver Declaración del Grupo de Río sobre Colombia, en: <http://www.timeintext.gov.co/Noticias/ComunicadosDePrensa/decl24mayo03crociol.asp>

Las comunicaciones dirigidas por la FARC a los presidentes del Grupo de Río y al Secretario General de las Naciones Unidas con miras a encontrar un espacio para exponer sus puntos de vista marcan el otro elemento de esta situación, que involucra cada vez más a Naciones Unidas y, en general, a la comunidad internacional en la búsqueda de soluciones al conflicto colombiano.

Todo parece indicar que el gobierno busca otorgar un papel a las Naciones Unidas dentro del proceso iniciado con las autodefensas. Esto lo llevará probablemente a buscar un mandato común a dicha Organización para acompañar eventuales acercamientos con las FARC. Si ese mandato se concreta a través de una resolución del Consejo de Seguridad, o de la Asamblea General, o a través de una simple ampliación de la gestión de buenos oficios del Secretario General, o de cualquier otra alternativa, depende de los alcances y metas que el propio gobierno se trace.

En todo caso, la interacción con Naciones Unidas será compleja por decir lo menos y el desafío para el manejo de la misma será mayúsculo. Las Naciones Unidas no son un cuerpo monolítico. Hay a su interior intereses organizacionales, para calificarlos de manera genérica, tanto entre sus órganos principales, en este caso la Secretaría, la Asamblea y el Consejo, como entre sus agencias especializadas. En una superposición de universos los juegos de intereses se reproducen al interior de cada uno de esos órganos y agencias, haciendo difícil de prever el curso que tome la participación de la Organización una vez concretado un mandato y a pesar de lo específico del mismo.

Esta es otra evidencia de la existencia de una permanente incidencia del desarrollo del conflicto interno, y de todos sus elementos constitutivos, en la política exterior. Al mismo tiempo se advierte una progresiva aportación de la política exterior al manejo y desarrollo del conflicto interno y a la búsqueda de su solución.

Bibliografía

- Ardila Martha, Cardona Diego, y Tickner Arlene (Editores). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, FESCOL, Hanns Seidel Stiftung, octubre de 2002.
- Presidencia de la República / Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 -2006. *Hacia un Estado comunitario*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Diplomacia por la paz*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Actuar en el mundo: la política exterior colombiana frente al siglo XXI*, Bogotá, diciembre de 1993.
- Fernández de Sofó Guillermo. "Diplomacia por la paz: una estrategia frente a la comunidad internacional". Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, octubre de 2001. International Crisis Group. *Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad*. En *Informe América Latina*, No. 3 Bogotá/Bruselas, abril de 2003.
- Kagan Robert, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York, Alfred Knopf, 2003.
- Juan Tokatlian. "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?", en *Colombia Internacional* (48) CRI - Universidad de los Andes, enero- abril de 2000.
- G.A. Papandreu: "The Future of Europe after Iraq", lecture delivered at St. Antony's College, University of Oxford, 6/5/03.

LOS PAÍSES ANDINOS EN LA PERSPECTIVA DE LA GLOBALIZACIÓN

9

EDGARD MONCAYO JIMÉNEZ

Investigador y consultor
de las Naciones Unidas

Correo electrónico: cmsxi@colt.telecom.com.co

9

RESUMEN

Ésta es una mirada a los países andinos en el contexto de la globalización con el fin de apreciar cuáles aspectos de ella suponen estímulos positivos para su desarrollo y cuáles, por el contrario, representan amenazas para el mismo, teniendo en cuenta que la globalización da lugar a visiones tan contrapuestas: es un proceso desigual, heterogéneo, discontinuo, asincrónico e incompleto, que al mismo tiempo que ofrece oportunidades puede llegar a confinar a un gran número de países y comunidades a la marginación y al atraso. Desde la perspectiva económica, si bien en algunos grupos de países se constata una aceleración del crecimiento, las brechas en los niveles de ingreso entre las economías avanzadas y las pobres son cada vez más pronunciadas y aunque el comercio internacional se incrementa, se reduce el número de participantes; y lo propio ocurre con los flujos financieros y de inversión extranjera directa.

ABSTRACT

This article looks at the Andean countries within the framework of globalization in order to discover the positive and the challenges posed by this process. It does so taking into account that while globalization is a process that brings inequality, heterogeneity and rupture, it also brings opportunities that can benefit backward countries and communities. From the economic perspective, this can be seen in that in some countries there has been an acceleration in growth rates while at the same time the gap between the more advanced economies and the less developed nations continues to grow. Also, as international trade rises, the number of players diminishes and the same happens with foreign investment.

I. Introducción

Un estudio conjunto del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y la Comisión de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología describe bien los dos sistemas de valores antagónicos que luchan por apoderarse de la fase de globalización en curso:

Uno es inclusivo, abierto y efectúa intentos consistentes para integrar a los débiles y desfavorecidos. El otro es excluyente, fracturado, restrictivo: un mundo darwiniano, de dientes y garras ensangrentados, dominado por el fuerte y poderoso en su propio beneficio, con concentraciones crecientes de tecnología, riqueza y poder, y escasa consideración para los que se quedan rezagados. La diferencia no es simplemente entre lo privado y lo público, sino más bien entre cooperación y explotación¹.

La globalización da lugar a visiones tan contrapuestas porque en sí misma es un proceso desigual, heterogéneo, discontinuo, asincrónico e incompleto, que al mismo tiempo que ofrece oportunidades para algunas sociedades puede llegar a confinar a un gran número de países y comunidades a la marginación y al atraso.

Así, desde la perspectiva económica, si bien en algunos grupos de países se constata una aceleración del crecimiento, las brechas en los niveles de ingreso entre las economías avanzadas y las pobres son cada vez más pronunciadas, el comercio internacional se incrementa, pero al interior de redes integradas por un reducido número de participantes, y lo propio ocurre con los flujos financieros y de inversión extranjera directa.

Por su parte, la segmentación social en función de los niveles educativos y de acceso a la tecnología de punta está aumentando a pasos agigantados.

¹ Centro Internacional de Investigaciones para el desarrollo y la Comisión de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (1998). *El desarrollo en la era de la información*. Ottawa. Citado por: Ferrero, Ricardo A. (1999). *La marcha de los locos, entre las nuevas ideas, los nuevos empleos y las empresas*. Buenos Aires: ICE, pág. 7.

Frente a procesos tan contradictorios, a los estados nacionales no les cabe adoptar una actitud pasiva o simplemente reactiva, sino que les corresponde articular conscientemente sus opciones de política, para aprovechar estratégicamente las oportunidades y eludir o atenuar los impactos negativos.

En lo que sigue trataremos de situar los países andinos en el contexto de la globalización, con el fin de apreciar cuáles aspectos de ella suponen estímulos positivos para su desarrollo y cuáles, por el contrario, representan amenazas para el mismo.

II. Globalización y crecimiento

El inicio de la segunda fase de la globalización en el decenio de los setenta², se superpone con el fin de los "Treinta Años Gloriosos", es decir, de la larga onda expansiva que siguió a la segunda posguerra. Y fue, precisamente, en tal período que la economía mundial alcanzó las tasas más altas de crecimiento del siglo XX, y probablemente de toda la historia (con niveles del orden del 5%)³.

De entonces para acá, los ritmos de desempeño económico han disminuido, tanto a escala global como en la de cada grupo de países, a pesar de la aceleración de la globalización en el decenio de los noventa (entendida en este contexto como el creciente aumento en los flujos internacionales de comercio, capital e información, véase Cuadro 1).

² Según diversos analistas la primera fase tuvo lugar entre mediados del siglo XIX y 1914.

³ En las fases de crecimiento para los países avanzados que reporta Maddison, desde 1820 hasta 1979, no hay ningún subperíodo con niveles superiores al 5% véase: Maddison, Angus (1986). *Las tasas del desarrollo: capitales*. México D.F.: El Colegio de México/FCE, pág. 117.

Cuadro 1
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

	1960-70	1970-81	1980-91	1965-90	1990-2001
Mundo		4.5	1.2		2.7
Países de ingreso bajo	4.6	5.6	3.9	2.9	3.4
Países de ingreso mediano	6.0	5.6	0.3	2.2	3.4
mediano bajo	5.0	5.6	-0.1	1.5	3.7
mediano alto	6.4		0.6	2.8	3.1
Países de América Latina y el Caribe			-0.3		3.1
	5.1				
Países de ingreso alto		3.0	2.3	2.4	2.6

Fuente: Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial*, varios años.

Los países andinos, en particular, han registrado desde el decenio de los ochenta un desempeño económico pobre, que ha estado incluso (en el decenio de los ochenta) por debajo de los promedios mundiales que se consignan en el cuadro anterior (véase Cuadro 2).

Con la economía de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón creciendo en el período 1990-2001 a un promedio del 3.5%, 2.7% y 1.3% respectivamente, y en medio del ambiente recesivo con el que inició el nuevo siglo, las perspectivas de crecimiento mundial no se avizoran muy brillantes.

A continuación, se analizarán dos dimensiones del crecimiento relevantes para los propósitos de este trabajo: los ritmos diferenciales entre países y entre regiones a interior de los países; y su estabilidad.

A. ¿Convergencia o divergencia?

Los promedios presentados en el Cuadro 1 esconden diferencias abismales en las tasas de crecimiento entre los países individuales, lo cual implica que la medida estadística de dispersión entre ellas ha aumentado notoriamente.

Tal constatación ha suscitado un intenso debate académico alrededor de si la globalización está produciendo mayor o menor desigualdad en los niveles de ingreso per cápita entre países.

Las interpretaciones antagónicas son del siguiente tenor:

Globalization probably mitigated rising inequality between participating nations. The nations that gained the most from globalization are those poor ones that changed their policies to exploit it, while the ones that gained the least did not, or were too isolated to do so... in any case, the net impact of globalization was far too small to explain the observed long run rise in world inequality⁴.

Versus

La segunda ola de globalización post 1973 -de creciente intermediación financiera y políticas económicas promercados- ha sido acompañada por complejas disparidades regionales y un aumento en la desigualdad mundial⁵.

Por detrás de tal contraposición de enfoques hay un issue teórico, que es la diferencia fundamental entre la ortodoxia neoclásica y las teorías del crecimiento

⁴ Lindert, Peter H. y Jeffrey G. Williamson (2001), *Does Globalization Make the World more Unequal?*, NBER Working Paper 8228, Cambridge, Mass.: NBER.

⁵ Solimano, Andrés (2001), *The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization*, Serie Macroeconomía del Desarrollo No.11, Santiago de Chile: CEPAL.

endógeno". En efecto, una de las características centrales de los modelos neoclásicos es la *hipótesis de convergencia*: dados los supuestos de rendimientos decrecientes a escala de los factores (capital y trabajo) y de movilidad de los mismos, el capital tenderá a migrar desde donde es más abundante (países ricos) y tiene rendimientos decrecientes, hacia donde es escaso y puede obtener mejor remuneración (países pobres). El trabajo, por su parte tenderá, por las mismas razones, a desplazarse en el sentido inverso.

Lo anterior significa que si la única diferencia entre las economías en el mundo real fuese el stock de capital por trabajador, se deberían observar unas tasas de crecimiento en las economías pobres más altas que en las ricas. Es decir, en el largo plazo habría un proceso de convergencia entre los dos tipos de economías.

A tal lectura optimista del desarrollo del capitalismo, se oponen los enfoques del crecimiento endógeno, según los cuales, por el contrario, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente las economías más avanzadas, en detrimento de las más rezagadas. Esto es así, porque en esta perspectiva teórica los rendimientos a escala del capital antes que ser decrecientes son crecientes, en virtud de las economías de aglomeración y, por tanto, este factor tiende a seguirse concentrando allí donde ya es abundante. La inferencia lógica de la operación de estos mecanismos de causación circular acumulativa es que la acción de las fuerzas del mercado, antes que producir convergencia entre los países, conduce inexorablemente a la intensificación de las desigualdades entre ellos (*polarización*).

La cuestión dista mucho de estar zanjada porque -dependiendo del período analizado y la muestra de países que se tome- se ha encontrado evidencia empírica para respaldar tanto la hipótesis de *convergencia* como la de *polarización*.

No obstante, los estudios que muestran convergencia se refieren a economías con parámetros tecnológicos, institucionales y legales similares, es decir, lo que en el lenguaje técnico se denomina "*convergencia condicional*".

* Para una buena exposición didáctica de los dos enfoques alternativos, véase: Jones, Charles (1998), *Introduction to Economic Growth*, Nueva York: R.W. Norton & Company Inc.

Este caso, que también se conoce como convergencia de "clubes", lo que implica es la existencia de una configuración bimodal, con unos "clubes" de países con altos niveles de renta que tienden a converger entre sí y a alejarse progresivamente de los "clubes" integrados por los países pobres. El grupo de las economías de nivel intermedio tiende a disminuir como proporción del total⁷.

Según Sachs y Warner la manera en que un país puede asegurar su entrada al exclusivo "club de convergencia" de ingresos altos es siguiendo las políticas económicas "apropiadas", esto es, las que para América Latina recomienda el "Consenso de Washington"⁸. Fórmula esta, que dista mucho de haber funcionado en los países andinos.

Más allá de la "convergencia condicional" en el interior de ciertos grupos de países, el hecho irrefutable es que durante la actual fase de globalización, las brechas en los niveles de ingreso entre las regiones ricas y las pobres se han ensanchado significativamente (véase Cuadro 2). De hecho, ésta es una tendencia inherente al proceso general de globalización desde la segunda mitad del siglo XIX, que sólo cedió ligeramente en el período 1950-1973, o sea en el mismo lapso, en el que como anota la CEPAL, la mayoría de los países en desarrollo (incluidos, por supuesto, los latinoamericanos) adoptaron una estrategia de crecimiento hacia adentro⁹.

En el Cuadro 2 se alcanza a apreciar una ligera mejora en la distancia de América Latina con respecto a los países de ingresos altos, que quedó truncada

⁷ Quah, D. (1996), *Twin Peaks: Growth and convergence in Models of Distribution Dynamics*, Working Paper No. 280, Londres: Center for Economic Performance, London School of Economics. Véase también sobre el fenómeno de convergencia entre países desarrollados: Maddison, Angus (1991), *The World Economy. A millennial Perspective*, París: Centro de Estudios de Desarrollo, OCDE.

⁸ Estos autores encontraron que todos los países en desarrollo que han seguido tales políticas (especialmente la apertura internacional y la protección de derechos de propiedad privada) experimentaron tasas de crecimiento más altas que los desarrollados durante los decenios del setenta y el ochenta, y en consecuencia convergieron. Una notable excepción que los inquieta es China, que creció aceleradamente sin haber seguido las políticas "apropiadas". Véase: Sachs, Jeffrey y Andres M. Warner (1995), *Economic Convergence and Economic Policies*, Working Paper No. 5039, Cambridge, Mass.: NBER.

⁹ CEPAL (2002), *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL, pág. 78.

con la contracción del 1,7 en el PIB per cápita de la región en 2002. La realidad es que, en relación con el ingreso de los países miembros de la OECD, la única región que acortó la brecha en la segunda mitad del siglo XX fue el Asia (Oriental, Pacífica y Meridional), mientras que África divergió hacia abajo en forma pronunciada¹⁰.

Cuadro 2

COMPORTAMIENTO DEL PNB⁽¹⁾ PER CÁPITA EN EL MUNDO SEGÚN NIVEL DE INGRESOS

Clasificación de países	1978	1982	1985	1990	1995	2001
Ingresos bajos	200	280	270	350	430	430
Ingresos medianos	1.250	1.520	1.290	2.220	2.390	1.850
América Latina y el Caribe				2.180		3.560
Ingresos altos	8.070	11.070	11.810	19.590	24.930	26.710
Ingresos altos/ingresos bajos	40	40	44	56	58	62
Ingresos altos/ingresos bajos				9		8

⁽¹⁾ INB, según el nuevo sistema de cuentas nacionales de 1993: PIB + Entradas netas de ingreso primario proveniente de fuentes externas atribuidas a los residentes del país.

⁽²⁾ Medido en dólares corrientes.

Fuente: Elaboración del autor con base en los *informes sobre el Desarrollo Humano* del Banco Mundial (1978, 1984, 1987, 1992, 1997, 2003).

La convergencia entre los decenios de los cincuenta y los setenta y su posterior reversión hasta el momento actual, a escala mundial, es un hecho estilizado que también se verifica en el interior de América Latina, según los demuestran los trabajos de Elias¹¹ y de Cáceres y Sandoval¹².

¹⁰ PNUD (2001), *Informe sobre desarrollo humano 2001*. México D.F.: Mundi Prensa libros S.A.

¹¹ Elias, Víctor J. (2001), *Convergencia económica en América Latina: 1950-1995*, en Mancha M. Tamás et al., dirección y coordinación (2001), *Convergencia económica e innovación. La experiencia en Europa y América Latina*, Madrid: Ediciones Pirámide.

¹² Cáceres, René y Oscar Núñez (1999), "Crecimiento Económico y Divergencia en América Latina", *El Virreinato Económico*, vol. XVI (4) No. 264, México D.F.

En la Comunidad Andina, por su parte, se estaría produciendo un ligero proceso de acercamiento entre Venezuela y Bolivia, los países de ingreso per cápita más alto y más bajo respectivamente (véase Cuadro X.3).

Cuadro 3

COMPORTAMIENTO DEL PNB⁽¹⁾ PER CÁPITA EN LOS PAÍSES DE LA CAN

Países	1978	1982	1985	1990	1995	2001
Bolivia	510	570	470	630	800	940
Ecuador	880	1.350	1.160	980	1.390	1.240
Colombia	850	1.460	1.320	1.260	1.910	1.910
Perú	740	1.310	1.010	1.160	2.310	2.000
Venezuela	2.910	4.140	3.080	2.560	3.020	4.760
Promedio Países Andinos	1.178	1.766	1.408	1.318	1.886	2.170
Venezuela/Bolivia	5,7	7,3	6,6	4,1	3,8	5,1

⁽¹⁾ INB, según el nuevo sistema de cuentas nacionales de 1993: PIB + Entradas netas de ingreso primario proveniente de fuentes externas atribuidas a los residentes del país.

⁽²⁾ Medido en dólares corrientes.

Fuente: Elaboración del autor con base en los *informes sobre el Desarrollo Humano* del Banco Mundial (1978, 1984, 1987, 1992, 1997, 2003).

A escala de las regiones internas de los países, en la que la similitud de los parámetros tecnológicos, institucionales y legales debería favorecer la convergencia, se están presentando -por el contrario- tendencias muy similares a las que se acaban de describir en el plano internacional. En efecto, un número de investigaciones revela que si bien hubo una fase de convergencia entre regiones subnacionales en varios países entre la posguerra y el decenio de los setenta, a partir de este momento el proceso no sólo se estancó sino que revirtió hacia la polarización.

Tal fenómeno se ha comprobado en las regiones subnacionales de la Unión Europea¹³, China¹⁴ e India¹⁵, siendo el caso de Estados Unidos una notable excepción¹⁶.

En las regiones internas de los países latinoamericanos, el patrón convergencia 1950-1980 y posterior polarización también se cumple, como lo demuestran estudios realizados en México¹⁷, Brasil¹⁸ y Colombia¹⁹. La excepción en el contexto latinoamericano parecen ser Chile y Argentina, países en donde según sendos estudios se ha operado un proceso de convergencia interregional²⁰.

Así las cosas, la tendencia hacia la desigualdad tanto entre países como al interior de ellos, emerge como uno de los rasgos más característicos del ciclo globalizador en curso²¹.

Lant Pritchett –un economista del Banco Mundial y por tanto libre de la sospecha de padecer de “globalofobia”– lo expresa en estos términos:

Al lado de la “globalización” y la “competitividad” el tema de la “convergencia” ha permeado las discusiones públicas sobre políticas y perspectivas para los países en desarrollo.

¹³ Cuadrado R., Juan Ramón (2001). *Convergencia regional en la Unión Europea. De las hipótesis teóricas a las tendencias reales* en Mancha, Tomás et al., dirección y coordinación (2001), op. cit. y Magrin, Stefano (1999), *The Evolution of Income Disparities Among the Regions of the European Union*, Regional Science and Urban Economics (29).

¹⁴ Jian, Tianjun; Jeffrey D. Sachs y Andrew M. Warner (1996). *Trends in Regional Inequality in China*, Working Paper 5402, Cambridge, Mass.: NBER.

¹⁵ Sachs, Jeffrey et al. (2002). *Understanding Regional Economic Growth in India*, CID, Working Paper No. 88, Cambridge, Mass.: CID/Harvard University.

¹⁶ Corino, Gerardo A. y Leonard Mills (1990). *Testing Neoclassical Convergence in Regional Incomes and Earnings*, Regional Science and Urban Economics 20 (6).

¹⁷ Arroyo García, Francisco (2001). *Dinámica del PIB de las entidades federativas de México, 1980-1999*, Comercio Exterior, julio, México D.F.: Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C.

¹⁸ Azzari, Carlos Alberto y Dicean Alves Ferreira (1992). “Competitividad regional y reconcentración industrial: el futuro de las desigualdades en Brasil”, *Revista Eura* vol. XXV (73).

¹⁹ Bonet M., Jaime y Adolfo Mejía R. (1999). “La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1992”, *Conjuntura Económica*, vol. XXIX (1), Bogotá: FEBESARROLLÓ.

²⁰ Antikue, Gustavo y Rodrigo Fuentes (2001). *Convergencia de producto e ingreso de las regiones de Chile: una interpretación* en: Mancha, Tomás et al., dirección y coordinación (2001), op. cit. y Molina, Adriana (2001). *Convergencia económica en Argentina ¿Qué nos dice la evidencia empírica?*, en: Ibid.

²¹ Milanovic, Branko (2001). *World Income Inequality in the Second Half of the 20th Century*, Washington D.C.: Banco Mundial.

Pues bien, olviden la convergencia: la abrumadora característica de la historia económica moderna es una divergencia masiva en ingresos per cápita entre países ricos y pobres, una brecha que sigue creciendo en la actualidad. Más aún, a menos que el futuro sea diferente al presente en muchos aspectos importantes, lo que se puede esperar es que esta brecha se amplíe todavía más²².

Ahora bien, las implicaciones de la discusión convergencia-divergencia trascienden al plano puramente teórico para entrar de lleno en el terreno político y normativo: *si hay convergencia quiere decir que el mercado se está encargando de reducir automáticamente las disparidades; en cambio, la comprobación de la divergencia justifica diversas formas de intervención pública, tanto en el plano internacional como en el interno de los países.*

Al respecto vale la pena tener muy presente la advertencia de Williamson:

Some things never change, and that fact implies a warning. Globalization and convergence ceased between 1913 y 1950. It appears that the inequality trends which globalization produced are at least partly responsible for the interwar retreats from globalization introduced first in the rich industrial trading partners. That fact should make us look to the century with some anxiety: *will the world economy retreat once again from its commitment to globalization?*²³

Es decir, la globalización no es de manera alguna inevitable o irreversible.

²² Pritchett, Lant (1996). *Forget Convergence: Divergence Past, Present and Future*, Finance and Development, junio, Washington D.C.: IMF.

²³ Williamson, Jeffrey G. (1996). *Globalization and inequality then/and now: the Late 19th and late 20th Centuries Compared*, Working Paper No. 5491, Cambridge, Mass.: NBER, pág. 20. El énfasis es nuestro.

B. Inestabilidad del crecimiento

Las tasas de crecimiento de los países andinos en la década de los noventa fueron no sólo débiles sino altamente inestables. Con excepción de Bolivia, la volatilidad en el crecimiento del PIB, en dicho período, de todas las economías de la subregión aumentó en relación con el lapso 1961-75, en el que estaba vigente el modelo de sustitución de importaciones (se excluye el período 1976-84 que fue de inestabilidad generalizada en todo el mundo)²⁴ (véase Cuadro 4).

Las desviaciones en el crecimiento del PIB se explican a su vez por la volatilidad de las variables que lo determinan. En el caso andino los analistas identifican cuatro variables de gran inestabilidad: los términos de intercambio, los flujos de capital privado, el tipo de cambio real y las políticas económicas²⁵.

A su turno, detrás de la volatilidad de dichas variables está un factor estructural que es la composición de las exportaciones andinas, en la cual predominan todavía los productos básicos, cuyos precios internacionales están sujetos a fuertes oscilaciones. Éstas se transmiten a las economías domésticas, tanto a través de los términos de intercambio, como por la vía fiscal.

La volatilidad en las tasas de crecimiento del PIB y sus secuelas sobre el empleo, son unos de los factores que más inciden en la percepción de lo que Rodrik llama "inseguridad económica", cuyos niveles, según este autor, están en ascenso en toda América Latina²⁶.

²⁴ BID, (1998) *Hacia una economía menos volátil*, Informe de Progreso Económico y Social, Washington D.C.

²⁵ Vial, Joaquín (2002). *Dependencia de recursos naturales y vulnerabilidad en los países andinos*, Documentos de Trabajo del Proyecto Andino de Competitividad, Center for International Development, Harvard University.

²⁶ Rodrik, Dani (2001). ¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?, *Revista de la CEPAL* No 73.

Cuadro 4
PAÍSES ANDINOS: INDICADORES DE VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO DEL PIB

País	1969-1999	1961-1975	1985-1999
Bolivia	1.4	1.3	0.8
Colombia	0.6	0.3	0.8
Ecuador	1.2	0.9	2.1
Perú	1.7	0.5	2.7
Venezuela	1.6	0.7	2.5
Promedios			
Países Andinos	1.40	0.74	1.80
América Latina	1.26	0.83	1.34
Total 106 países	1.29	1.13	1.61
Dep. Exp. Primarias (70 países)	1.52	1.24	1.95

Fuente: Vial, Joaquín (2002). *Dependencia de recursos naturales y vulnerabilidad en los países andinos*, documento de trabajo del Proyecto Andino de Competitividad, Center For International Development, Harvard University.

El aumento en la volatilidad de las tasas de crecimiento del PIB de los países andinos (con la excepción de Bolivia), es un fenómeno que no se circunscribió a este subconjunto de países ni siquiera a los de América Latina en general, sino que se extendió a todos los países en desarrollo²⁷.

La implicación es clara: *una propagación más rápida de las crisis financieras internacionales y una mayor vulnerabilidad de los países en desarrollo a tales choques externos*.

²⁷ Masson, Paul (2001). *Globalization: Facts and Figures*, IMF Policy Discussion Paper, Washington, D.C. (disponible en Internet).

En el caso particular de América Latina, las violentas oscilaciones de la actividad económica en los últimos dos decenios han estado estrechamente vinculadas con los flujos de capital hacia la región. Así, desde la segunda mitad de los años setenta hasta principios de los ochenta hubo un flujo masivo de créditos externos cuya retracción a partir de 1982 produjo la profunda crisis generalizada de 1983. Entre 1991 y 1993 se presentó una nueva oleada de capitales, seguida de una contracción a finales de 1994 y principios de 1995, que afectó en especial a México y Argentina (este último país arrastró a Uruguay). A este bache le siguió un nuevo período de abundancia de capitales entre 1996 y 1997, que se vio interrumpido por la crisis que se originó en Asia en 1997, se trasladó a Rusia en 1998 y aterrizó en Brasil, produciendo una nueva caída del PIB regional²⁸.

A diferencia de las anteriores, la crisis de 2001, que se prolonga hasta hoy, es de naturaleza verdaderamente global -desencadenada por una desaceleración de la economía estadounidense- y, por tanto, su transmisión se produce principalmente por los canales del comercio.

The world economy is not in depression; it probably will not be in depression anytime soon. But while depression it self has not returned, depression economics _the kinds of problems that characterized much of the world economy in the 1930s, but have not been since_ has staged a stunning comeback...

The world economy has turned out to be a much more dangerous place than we imagined.

El texto citado anteriormente es de Paul Krugman, quien lo escribió en 1999, antes de la crisis mundial de 2001-2002²⁹.

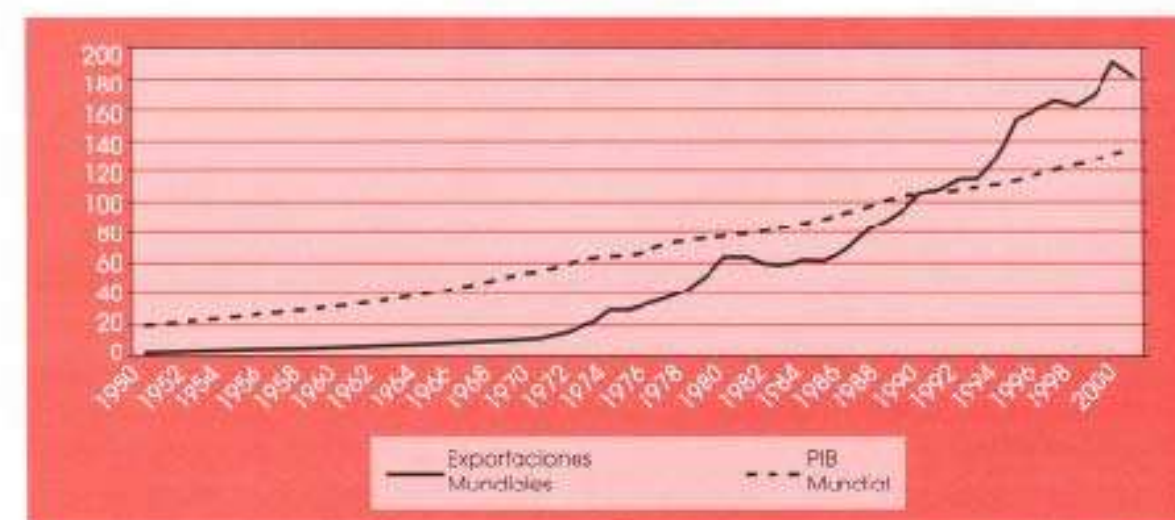
²⁸ CEPAL (2000). *Crecer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*. Santiago de Chile: CEPAL, pág. 13.

²⁹ Krugman, Paul (1999). *The Return of Depression Economics*. Nueva York: W.W. Norton & Company, Inc., pág. 154. El énfasis es añadido.

III. Globalización y comercio internacional

La intensificación de los flujos comerciales y su crecimiento a tasas superiores a las de la producción mundial es uno de los elementos definitorios de la globalización (véase Gráfico 1).

Gráfico 1
COMPORTAMIENTO DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES Y EL PIB MUNDIALES
1950-2001
(Índices, 1990=100)



Fuente: Elaboración por el autor con base en OMC (2002), *Estadísticas del Comercio Internacional*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio, Cuadro II.1

Como se observa en el gráfico anterior, el fenómeno en mención fue especialmente acentuado en el decenio de los noventa, pero sufrió en 2001 y 2002 una abrupta interrupción.

Las tendencias generales arriba descritas también se verificaron en América Latina y en los países andinos (véase Cuadro 5).

Cuadro 5
CRECIMIENTO DEL PIB Y LAS EXPORTACIONES POR GRUPOS DE PAÍSES
1990-2000, 2001
(porcentajes)

		1990-2001	1999	2000	2001
América del Norte	PIB	3,2	4,2	3,9	0,4
	Exportaciones	7,0	4,0	14,0	-6,0
Europa occidental	PIB	2,1	2,4	3,5	1,3
	Exportaciones	4,0	0,0	4,0	-1,0
Asia	PIB	3,3	2,8	3,9	0,9
	Exportaciones	8,0	7,0	18,0	-9,0
Oriente medio	PIB				
	Exportaciones	8,0	9,0	16,0	7,0
América Latina	PIB	3,3	0,1	3,5	0,3
	Exportaciones	9,0	7,0	20,0	-3,0
Países Andinos ^(a)	PIB	2,9	-3,3	2,9	-2,4
	Exportaciones	6,3	2,3	5,3	-5,4
Economías en transición	PIB	2,2	3,7	6,5	4,4
	Exportaciones	8,0	0,0	26,0	5,0
África	PIB	2,3	2,6	3,3	3,1
	Exportaciones	4,0	11,0	27,0	-5,0

Fuente: OMC (2002), *Estadísticas del Comercio Internacional* Ginebra.

^(a) Elaboración del autor con base en cifras de la CEPAL.

La incapacidad de las exportaciones para jalonar un crecimiento del PIB más dinámico en el decenio 1990-2000, hace contraste con el duro impacto que ha tenido sobre la producción la caída de las exportaciones en el período 2001-02. Esto sugiere que en la globalización en curso se presenta otra asimetría: *el crecimiento no responde elásticamente al aumento de las exportaciones, pero sí resiente de inmediato con su contracción.*

Aquí sale a flote el tema de la relación de causalidad entre exportaciones (apertura) y crecimiento, postulado por los teóricos del Consenso de Washington. El asunto es que no sólo hay razones -como las arriba expuestas- para poner en cuestión la asociación directa entre exportaciones y crecimiento, sino que está demostrado que en la primera fase de la globalización, el crecimiento económico fue el motor de la expansión del comercio internacional y no a la inversa^(a).

A continuación analizaremos algunas tendencias del comercio internacional en la actual fase de globalización.

A. La concentración del comercio mundial

La participación de los países industrializados en el comercio mundial pasó del 70,8% en 1973 a 66,1% en 2001, debido principalmente a la reducción del aporte de Europa Occidental. También disminuyó la participación de Australia, Nueva Zelanda y América del Norte (muy ligeramente). Tales contracciones fueron a favor de China y los países del sudeste asiático, que emergieron en el lapso en mención como los nuevos "global traders".

América Latina, por su parte, mantuvo una participación oscilante alrededor del 5%. En 2001 los países de la CAN representaron un 0,9%, que es un porcentaje similar al de Brasil (1,0%) y al de India (0,7%) (Véase Cuadro 6)

^(a) Barro, Paul (1993), *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Chicago: University of Chicago Press. Citado en: CEPAL (2002), *Op.cit.*, pág. 40.

Quadro 6
COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS, POR REGIONES Y DETERMINADAS ECONOMÍAS,
1948, 1953, 1963, 1973, 1983, 1993 y 2001
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2001
Exportaciones valor							
Mundo	58,0	84,0	157,0	579,0	1835,0	3671,0	5984,0
Participación							
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
América de Norte	27,3	24,2	19,3	16,9	15,4	16,6	16,6
América Latina	12,3	10,5	7,0	4,7	5,8	4,4	5,8
México	1,0	0,7	0,6	0,4	1,4	1,4	2,6
Brasil	2,0	1,8	0,9	1,1	1,2	1,1	1,0
Argentina	2,8	1,3	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4
Europa Occidental	31,5	34,9	41,4	45,4	38,9	44,0	41,6
Europa C./O., Estados Bálticos CEI ¹⁰⁰	6,0	8,1	11,0	9,1	9,5	2,9	4,3
África	7,3	6,5	5,7	4,8	4,4	2,5	2,4
Sudáfrica ¹⁰¹	2,0	1,7	1,5	1,0	1,0	0,7	0,5
Oriente Medio	2,0	2,7	3,2	4,1	6,8	3,4	4,0
Asia	13,6	13,1	12,4	14,9	19,1	26,1	25,0
Japón	0,4	1,5	3,5	6,4	8,0	9,9	6,7
China	0,9	1,2	1,3	1,0	1,2	2,5	4,4
India	2,2	1,3	1,0	0,5	0,5	0,6	0,7
Australia y Nueva Zelanda	3,7	3,2	2,4	2,1	1,4	1,5	1,3
Seis países comerciantes del Asia Oriental	3,0	2,7	2,4	3,4	5,8	9,6	9,5
Promemoria							
Miembros del GATT/OMC ¹⁰²	60,4	68,7	72,8	81,8	76,0	80,5	92,5

¹⁰⁰ Las estadísticas han resultado afectadas de forma significativa por 1) los cambios que ha habido en la composición por países de la región y el importante ajuste de los factores de conversión comercial entre 1983 y 1993; y 2) la inclusión del comercio entre los Estados Bálticos y la CEI durante el período 1993 y 1999.

¹⁰¹ A partir de 1998, las cifras se refieren a Sudáfrica y no a la Zona Aduanera Común de África Meridional.

¹⁰² Miembros en el año indicado.

Nota: Entre 1973 y 1983 y entre 1993 y 1999, la evolución de los precios del petróleo influyó significativamente en las partes porcentuales correspondientes a las exportaciones y las importaciones.

Fuente: Tomado de OMC (2002), *Estadísticas del Comercio Internacional*, Ginebra, Cuadro II.1 pág.36.

En 2001, los países industrializados más los del sudeste asiático y China concentraban el 30% de las exportaciones mundiales (véase Cuadro 6).

B. Acuerdos regionales de integración y composición del comercio internacional

Además de la concentración en unos pocos países, el comercio internacional contemporáneo presenta dos características destacables. En primer lugar, como señalamos en el capítulo IX, sección 1 supra, se realiza crecientemente en el interior de acuerdos regionales de integración económica (ARIE). Los ARIE de mayor gravitación son la APEC, Unión Europea y TLCAN, en este orden (véase Cuadro 7).

En segundo término, en la composición del comercio mundial, las manufacturas -especialmente la de mayor intensidad tecnológica- pesan cada vez más (véase Cuadro 8).

Cuadro 7

EXPORTACIONES INTRARREGIONALES, 1990, 1995, 2001
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

		Participación de las exportaciones mundiales			
		Valor			
APEC (21)	Totales	2.700	100.0	100.0	100.0
	Intra	1938	67.5	73.1	71.8
UE (15)	Totales	2.291	100.0	100.0	100.0
	Intra	1417	64.9	64.0	61.9
TICAN (3)	Totales	1.149	100.0	100.0	100.0
	Intra	537	20.1	45.1	55.5
ASEAN (10)	Totales	385	100.0	100.0	100.0
	Intra	90	20.1	25.5	23.5
ALCEC (7)	Totales	138	-	100.0	100.0
	Intra	17	-	14.5	12.4
MERCOSUR (4)	Totales	88	100.0	100.0	100.0
	Intra	15	8.9	23.5	17.3
CAN (5)	Totales	53	100.0	100.0	100.0
	Intra	6	4.2	12.2	11.2

Fuente: OMC (2002), *Op. cit.*, pág. 31, cuadro 1.9.

Cuadro 8

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES¹ POR CATEGORÍAS DE PRODUCTOS SEGÚN LA
INTENSIDAD DE LOS FACTORES DE PRODUCCIÓN, 1980-1998 (en porcentajes)

Categoría de productos	Proporción de las exportaciones mundiales	
	1980	1998
Productos básicos	25.7	14.8
Manufacturas	71.4	82.4
Intensivas en mano de obra y basadas en recursos naturales	14.7	15.0
Baja intensidad de mano de obra calificada y tecnología	10.1	7.6
Mediana intensidad de mano de obra calificada y tecnología	26.4	29.6
Alta intensidad de mano de obra calificada y tecnología	20.2	30.2

¹ Excluidos los combustibles.

Tomado de: UNCTAD (2003), *Informe sobre comercio y el desarrollo, 2002*, Ginebra, pág. 82.

El comercio de manufacturas intensivas en mano de obra calificada y tecnología tiene, a su turno, dos características que vale la pena señalar. Por un lado, es en forma creciente un intercambio intraindustrial -esto es, en el interior de las mismas ramas industriales- que obedece al aprovechamiento por parte de los países participantes en él, no de las ventajas comparativas, sino de las economías de

especialización y de escala". Por el otro, el comercio de bienes de alta tecnología, puede responder al surgimiento de nuevos sistemas de producción en los que los países se especializan en segmentos de una cadena de valor que se integra a escala internacional. El surgimiento de estos sistemas internacionales de producción está muy ligado a las operaciones intra-firma de las empresas transnacionales. A este proceso contribuyen las políticas comerciales de los países industriales, al conceder acceso preferencial en sus mercados a productos fabricados en plantas de montaje en el extranjero de sus FET, así como a productos que contienen insumos originarios de esos mismos países.

Lo expuesto hasta aquí, sobre las tendencias del comercio internacional, indica a las claras que el aprovechamiento de sus vertientes más dinámicas es accesible sólo a los países que están concuciendo su patrón de especialización y, por consiguiente, su oferta exportable hacia la industria manufacturera de alta tecnología. Este es el caso emblemático de los países del sudeste asiático, que comienza a ser imitado por China y, en el contexto latinoamericano, por México, Costa Rica y República Dominicana.

En lo que concierne a los países andinos, si bien la mayoría (a excepción es Venezuela) logró aumentar la participación de las manufacturas en las exportaciones totales durante el decenio pasado, otros indicadores de la calidad de su inserción internacional han desmejorado. Especialmente, el índice de especialización en sectores dinámicos –estimado por la CEPAL– se deterioró (véase Cuadro 9) con el agravante de que, como las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones, los saldos negativos de la balanza comercial aumentaron. Estos factores, a su vez, están asociados con el proceso de "desindustrialización", que ha experimentado la subregión.

En síntesis, la expansión del comercio internacional –inherente a la globalización– no constituye por sí misma un estímulo suficiente para el crecimiento y la mejora de

²¹ A diferencia del intercambio basado en ventajas comparativas, el comercio intra-industrial se origina en sectores en los cuales, dada la existencia de economías de escala, los países producen para el mercado internacional aún en ausencia de ventajas comparativas. Éste es el campo de estudio de la Nueva Teoría del Comercio Internacional.

la inserción internacional de los países en desarrollo. Se requieren, en este sentido, políticas activas de transformación productiva y de posicionamiento en los mercados internacionales, entre los cuales está, en el caso de los países andinos, la integración económica en el marco de la CAN.

Una pregunta a contracorriente: ¿volver la mirada al relegado mercado interno? Al respecto dice la UNCTAD:

En el caso de muchos países, una política de rápida reconversión a la fabricación de productos dinámicos en relación con el mercado y la oferta, junto con una mayor proyección hacia los mercados internos, les ofrecería una estrategia de expansión de la actividad industrial más viable que ampliar el actual patrón de producción y comercio²².

Cuadro 9
PAISES ANDINOS: ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN EN SECTORES DINÁMICOS

	Mundo		América en desarrollo	
	1990-1993	1996-1999	1990-1993	1996-1999
Comunidad Andina	0,33	0,19	0,57	0,54
Bolivia	0,37	0,24	0,38	0,04
Colombia	0,43	0,31	1,05	0,86
Ecuador	1,07	0,18	0,34	0,32
Perú	0,51	0,26	0,65	0,81
Venezuela	0,10	0,12	0,51	0,37

Fuente: CEPAL (2002), *Op. cit.*, pág. 91, Cuadro III.2

²² UNCTAD (2003), *Op. cit.*, pág. 105. El énfasis es nuestro.

IV. Globalización y financiamiento del desarrollo

El casino se ha vuelto loco...
¿Por qué loco? Porque a mi parecer fue, y es,
"disparatado e imprudente" (sinónimo de loco según
el diccionario) dejar a los mercados financieros ir
tan lejos, mucho más allá del control del Estado y
de las autoridades internacionales.

Susan Strange^{**}

Según David Held et al.:

Desde la década de 1970 se ha dado un crecimiento exponencial en las finanzas globales, hasta el grado de que el alcance, la extensión, la intensidad, la velocidad y el efecto de los flujos financieros y de las redes globales en gran parte no tienen precedente. Los mercados financieros nacionales y los centros financieros clave del planeta están cada vez más arraigados dentro de un sistema financiero global. Ha ocurrido un proceso de profundización financiera, de manera que muy pocas economías pueden aislarse de las operaciones cotidianas de los mercados financieros mundiales. En este aspecto la volatilidad de los mercados financieros globales puede tener consecuencias económicas domésticas, al mismo tiempo que las condiciones financieras tienen una repercusión casi instantánea sobre los mercados financieros nacionales en todo el planeta^{***}.

^{**} Strange, Susan (1999). *Linera loco. El descontrol del sistema financiero global*. Barcelona: Paidós, pág. 13.

^{***} Held, David et al. (2002). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México D.F.: Oxford University Press, pág. 274. Traducción de la primera edición en inglés de: Held, David et al. (1999). *Global transformations. Politics, Economics and Culture*, publicado por Polity Press y Blackwell Publishers Ltd.

Dadas tales implicaciones, la ubicua expansión de los flujos financieros internacionales es la característica quintaesencial del ciclo globalizador que hemos venido comentando. Si, como vimos en la sección anterior, en el marco de la globalización el crecimiento del comercio ha sido mayor que el de la producción; el de los movimientos de capital ha sobrepasado con mucho el del comercio. Así, mientras el PIB y el comercio mundial crecieron entre los periodos 1980-88 y 1996-98, en un 60% y 186% respectivamente, los flujos de capital lo hicieron en un 1.114%.

En lo que concierne a los países en desarrollo (incluyendo los de Europa oriental y Asia central), el Banco Mundial calcula que los flujos netos de capital pasaron de US\$ 11.000 millones en 1970 a un pico de US\$ 344.000 millones en 1997, antes de caer a US\$ 291.000 millones a raíz de la crisis asiática. Un aumento del 3.000% entre los dos años extremos (ver Cuadro 10)

En tal contexto, América Latina captó, entre 1997 y 1999, un promedio de US\$ 96.000 millones, lo cual equivale al 31% del correspondiente al total de los países en desarrollo en el mismo periodo (US\$ 313.000 millones) (ver Cuadro 11)

Cuadro 10
FLUJOS FINANCIEROS DE LARGO PLAZO Y TRANSFERENCIAS A PAÍSES EN DESARROLLO
1970-2000 (millones de dólares)

Tipo de flujo	1970	1980	1990	1997	1999	2000
Flujos oficiales	5.400	33.900	55.700	40.500	45.700	37.600
Préstamos multilaterales ⁽¹⁾	800	7.700	15.00	21.200	18.900	10.400
Préstamos bilaterales	2.600	13.100	12.400	-6.800	-2.000	-2.400
Donaciones	2.000	13.100	28.200	26.100	28.800	29.600
Flujos privados	5.500	40.700	43.600	299.800	219.200	257.200
Mercados internacionales de capital	3.600	36.300	19.400	127.200	33.700	79.200

⁽¹⁾ Excluye préstamos del FMI

Tipo de flujo	1970	1980	1990	1997	1999	2000
Flujos de deuda	3.600	36.300	15.600	97.000	-700	31.300
Préstamos bancarios	2.400	28.900	3.200	45.200	-24.000	700
Bonos	0	1.100	1.200	49.000	25.400	30.300
Otros	1.200	6.300	11.300	2.700	-1.800	300
Inversión en acciones	0	0	3.700	30.300	34.500	47.900
Inversión extranjera directa	1.900	4.400	24.300	172.600	186.400	178.000
TOTAL	10.800	74.500	99.300	348.300	264.900	294.800

Fuente: Banco Mundial (2001) *Global Development Finance*, versión en CD-ROM. Adaptada y traducción de: Stallings, Barbara (2001) *Globalización and Liberalización: The Impact on Developing Countries*, Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 4, Santiago de Chile: CEPAL, pág. 14, Tabla 12.

Cuadro 11

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FUENTES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO 1990-2000
(Flujos de millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total (A+B+C+D)	43.887	43.703	41.255	59.120	83.117	102.065	93.075	99.960	94.881	95.173	60.151
A. Deuda											
Oficial ^(a)	6.823	3.435	1.220	2.674	-1.301	9.307	-8.212	-4.447	9.125	2.275	-2.701
Bancos	101	4.133	4.730	20.992	14.306	11.793	29.364	10.562	18.306	19.067	10.966
Bancos comerciales ^(a)	2.731	1.250	4.302	201	6.212	15.068	16.200	29.646	-7.994	-16.130	4.339
B. Inversión											
Directa	6.758	11.066	2.506	10.363	23.706	24.779	39.587	55.530	61.096	77.313	64.814
Accionaria	896	6.938	8.042	27.185	13.160	7.643	13.653	9.947	1.748	3.893	2.306
C. Donaciones ^(a)	2.350	4.165	2.622	2.908	2.645	3.333	3.181	2.719	3.215	2.949	3.100
D. Fondos compensatorios ^(a)	24.228	12.781	7.825	4.868	4.385	30.113	-1.136	-4.038	8.885	5.806	-13.671

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales.

Así, después de que en el decenio de los setenta la expansión del crédito internacional permitió a las economías crecer a tasas elevadas, pero acumulando una deuda insostenible, la retracción de financiamiento externo que siguió a la crisis de 1984, se tradujo en una "década perdida" en términos de desarrollo económico. En los años noventa, el renovada, pero volátil acceso a los flujos internacionales de capitales ha permitido ciclos breves de crecimiento, interrumpidos por periodos de desaceleración o franca recesión en algunos países. El resultado neto es un crecimiento regional y subregional andino inestable y mediocre entre 1990 y 2002. (véanse los Gráficos 2 y 3)

Gráfico 2

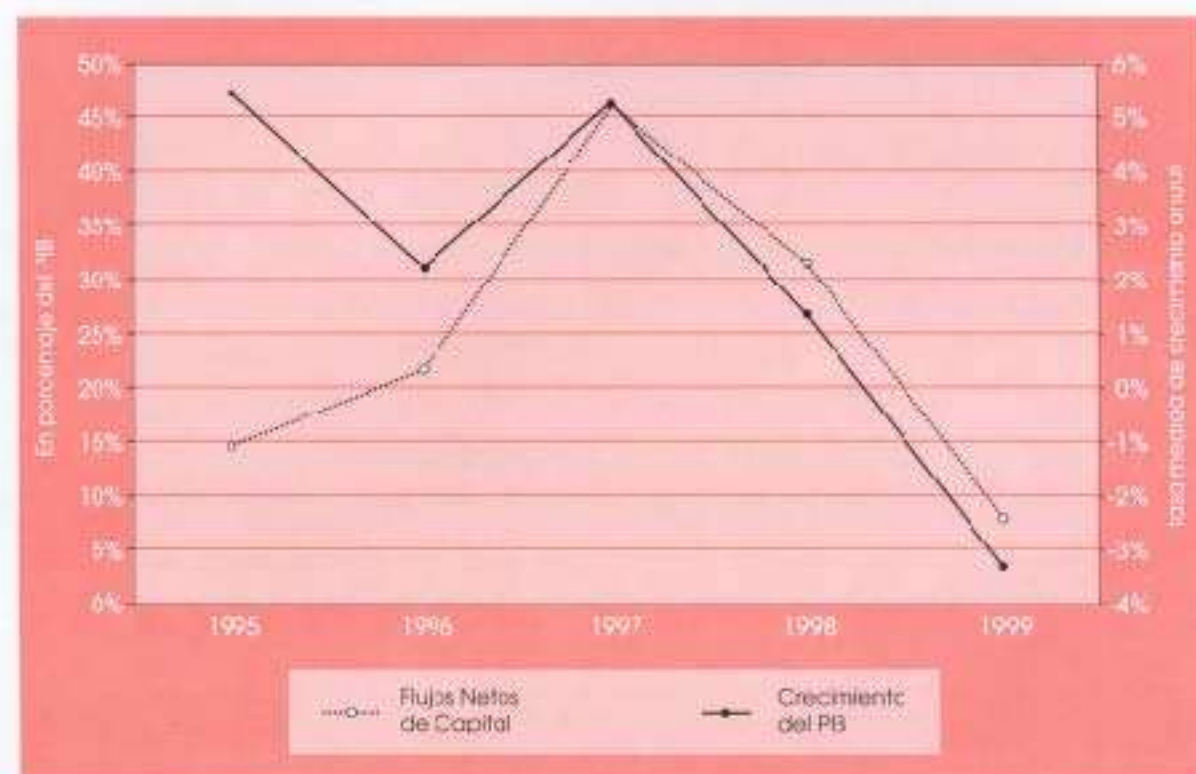
MOVIMIENTOS PROCÍCLICOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS

América Latina y el Caribe: transferencia neta de recursos como porcentaje del PIB y tasa de crecimiento del PIB



Tomado del CEPAL (2001), *Op. cit.*, Gráfico 5.3, pág. 143.

Gráfico 3
MOVIMIENTOS PROCÍCLICOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y
TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS
 Comunidad Andina: Transferencia neta de recursos como porcentaje del PIB
 y tasa de crecimiento del PIB (en porcentaje)



Fuente: Elaboración del autor con base en cifras de la CEPAL y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

A su turno, la volatilidad de los flujos financieros se origina en los cambios en la composición de los mismos. Mientras que en los años setenta la principal fuente de recursos eran los fondos públicos (bilaterales y multilaterales), en el decenio de los noventa el financiamiento es mayoritariamente de origen privado y se canaliza

a través de créditos comerciales de corto plazo, colocación de bonos y, en especial, de inversión extranjera directa (ver Cuadro 13). El problema con las dos primeras de estas modalidades, es que son abiertamente procíclicas, esto es: fuyen en abundancia en periodos de auge de la actividad económica y se retraen al menor síntoma de debilitamiento del clima de inversión. Con el agravante de que los fondos privados tienen unas condiciones de plazos y tasas de interés más onerosas que las aplicadas por los prestamistas públicos.

En cuanto a la inversión extranjera directa (IED), que ha llegado a representar en los últimos años las dos terceras partes de los flujos privados, parecería, en primera instancia, que es mejor tener "socios" y no "acreedores", sobre todo cuando tal tipo de inversión puede aportar a los países receptores mercados externos y tecnología, los elementos básicos para competir en la globalización. En este sentido, la percepción que se tiene actualmente de la IED es muy distinta a la que prevalecía en los años setenta, cuando se querían reservar los beneficios de la ampliación de los mercados internos protegidos, exclusivamente a los inversionistas nacionales y se consideraba la IED innecesaria y costosa en términos del impacto en la balanza de pagos de la remesa de utilidades.

El problema, en el caso de los países andinos, es que la mayor parte de la IED se ha orientado mayoritariamente hacia la adquisición de activos existentes (a través de las operaciones de privatización), los servicios no transables (electricidad, gas y agua) y el sector minero-petrolero y ninguna de estas actividades contribuye directamente a la transformación productiva ni a la competitividad internacional.

Por suerte, entre las fortalezas del proceso de integración andina, está la cooperación financiera que se hace a través del Fondo Latinoamericano de Reservas y muy especialmente a través de la CAF. El objetivo de la primera de estas instituciones (que tiene a Costa Rica como socio extra-subregional) es apoyar a los países en materia de balanza de pagos y el de la segunda actuar como banco de desarrollo, función en la que logró decuplicar sus operaciones entre 1990 y 2001 (US \$540 millones y US \$5.100 millones respectivamente).

Los dos organismos aplican tratamientos diferenciales para los países de menor desarrollo relativo, sin hacer distinción en cuanto a su capacidad de voto en los órganos de dirección³⁸.

3. Flujos financieros y equidad

El análisis de la distribución geográfica de las corrientes internacionales de financiamiento sugiere que ellas refuerzan los patrones de concentración del crecimiento y del comercio que pusimos de presente en las secciones I y II de este trabajo.

En efecto, los flujos de IED que, como se anotó arriba, constituyen el componente principal de la financiación internacional, se produjeron mayoritariamente, entre los países desarrollados (70% en promedio durante el período 1995-2001) (véase Cuadro 12).

En cuanto a las corrientes de IED hacia los países en desarrollo, los de Asia y el Pacífico (incluyendo a China) captan, en promedio para el período en referencia, el 64% del total, correspondiéndole a América Latina el 32,1% y a la África postrera el 3,5% (ver Cuadro 12). Diez países de este subconjunto, tomaron la "parte del león" de la IED (75% del total)³⁹.

Continuando el descenso en la escala geográfica, en el interior de América Latina, la triada Argentina-Brasil-México recibió, en el período en mención, un promedio del 74% del total (véase Cuadro 13). Más aún, en el interior de los países latinoamericanos, como ya también lo hemos anotado, la IED está concentrada en unos pocos sectores.

³⁸ Secretaría General de la CAN (2002). *La vulnerabilidad financiera de la subregión andina y la cooperación financiera*. Documento Informativo No. 45^o. Lima.

³⁹ México, Brasil, Argentina, Polonia, Turquía, África del Sur, India, China, Corea del Sur e Indonesia. Véase: Garten, Jeffrey E. (1997). *The Big Ten*. Nueva York: Basic Books.

Por su parte, los mercados privados de capital (bancos, inversionistas institucionales como compañías de seguros, fondos de pensiones y fondos mutuos) tienen una preferencia todavía más marcada que la de los inversionistas directos, por los países en desarrollo más avanzados, que se conocen comúnmente como "mercados emergentes".

Cuadro 12
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS ENTRADAS DE IED
(En miles de millones de dólares)

	1995-1994 ³⁸	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ³⁹	1995-2001 ³⁹
Total mundial	200	331	385	478	693	1076	1271	1760	713
Países desarrollados	137	203	220	271	483	830	1005	510	503
Europa occidental	80	117	115	138	273	485	633	207	281
Unión Europea	77	113	110	128	261	467	617	199	271
Otras economías desarrolladas	3	4	5	10	12	18	16	168	33
Canadá	6	9	10	12	23	25	63	20	23
Estados Unidos	43	59	84	103	174	295	281	144	163
Japón	1	0	0	3	3	13	8	4	4
Países y economías en desarrollo	60	113	152	187	188	222	240	225	190
América Latina y el Caribe	16	31	52	77	85	105	88	80	74
África	4	5	6	7	8	9	9	11	8
Asia y el Pacífico	38	76	95	103	95	100	143	125	105
China	14	35	40	44	43	40	41	47	41

³⁸ Promedio anual.

³⁹ Estimaciones de la UNCTAD.

Tomado de: CEPAL (2002). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, pág. 22, Cuadro 1.1

Cuadro 13
ALADI: ENTRADAS NETAS DE IED^(a)
 (En miles de millones de dólares)

	1995 1999 ^(a)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2000- 2001 ^(a)
Argentina	10.599	5.610	6.949	9.161	7.292	23.984	11.665	3.181	7.423
Brasil	19.240	4.859	11.200	19.650	31.913	28.576	32.779	22.636	27.708
México	10.954	9.526	9.186	12.831	11.312	11.915	13.285	24.730	19.008
CAN	9.676	4.872	9.486	14.312	11.103	8.609	8.858	8.084	8.471
Bolivia	714	393	474	731	957	1.016	733	55	642
Colombia	2.795	968	3.112	5.639	2.932	1.326	2.615	2.018	2.317
Ecuador	618	470	491	625	814	690	720	1.331	1.026
Perú	2.272	2.056	3.226	1.781	1.905	2.390	680	1.100	890
Venezuela	3.277	985	2.183	5.536	4.495	3.187	4.110	3.085	3.598
Chile	5.334	2.957	4.634	5.219	4.638	9.221	3.675	4.602	4.139
Paraguay	183	103	149	236	342	87	82	152	117
Uruguay	164	157	137	126	164	235	298	320	309
Total	56.150	28.084	41.741	61.535	66.764	82.627	70.643	63.705	67.174

^(a) Corresponde a las entradas netas de inversión directa en la economía declarante, descontadas las salidas de capital de las empresas de las mismas empresas extranjeras.

^(a) Promedio anual

Tomado de: CEPAL (2002), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, pág. 28, Cuadro I.4

V. Globalización y equidad social

Globalization expands the opportunities for unprecedented human advance for some but shrinks those opportunities for others and erodes human security. It is integrating economy, culture and governance but fragmenting societies... globalization in this era misses out the goals of equity, poverty eradication and enhanced human security.

PNUD^(a)

Con algunas excepciones puntuales, en los países andinos es manifiesta una tendencia hacia el deterioro de los indicadores de desarrollo social: desempleo, pobreza, distribución del ingreso y capital humano. En esta sección nos proponemos confrontar tales tendencias con las "tensiones" que sobre estas mismas variables, está produciendo la globalización.

A. Globalización y desempleo

Mientras en los países del norte se analizan con preocupación los posibles vínculos de la globalización con la desmejora que ha sufrido la remuneración y la estabilidad de los trabajadores menos calificados^(b), en lo que respecta a los países en desarrollo se ha establecido que la globalización y las políticas que la han acompañado tienen un impacto negativo de más amplio espectro.

En América Latina, en particular, la propia debilidad del crecimiento económico en el decenio de los noventa no sólo impidió la generación de empleo, sino que el desempleo alcanzó niveles superiores a los prevalecientes durante la crisis de la

^(a) PNUD (1999), *Human Security Report 1999*, Nueva York: Oxford University Press Inc., págs. 43 y 44.

^(b) Véase, por ejemplo: Rozalik, David (1997), *How Globalization Gains Its Teeth*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

deuda en los años ochenta³⁸. Con el agravante de que la volatilidad del crecimiento indujo inestabilidad de los empleos e ingresos. Tampoco se cumplieron las expectativas respecto a la evolución sectorial del empleo, ya que la modernización productiva de las empresas en muchos rubros, así como la reestructuración a favor de las actividades terciarias determinaron una mayor segmentación del mercado de trabajo. Es decir, las personas con menos instrucción formal tuvieron menos acceso al empleo asalariado y se amplió la diferencia de salarios entre los trabajos calificados y los no calificados.

Entre tanto, también documentaban las diferencias en función del tamaño de las empresas y, en el contexto de una precarización de las relaciones laborales, los indicadores de calidad del empleo (como la magnitud del trabajo informal) tendieron a empeorar.

La única excepción a las tendencias de polarización, observadas en los mercados de trabajo de la región, fue la reducción de la brecha de salarios en contra de las mujeres.

En síntesis, como señalan Klein y Tokman, los efectos positivos de la globalización han beneficiado a los relativamente más ricos y los negativos (precarización, terciarización e informalización), se han concentrado en los segmentos de la población que ya eran relativamente más pobres. De esta forma, *las diferencias han aumentado*, con un estrato medio que también ve reducidos sus niveles de bienestar³⁹.

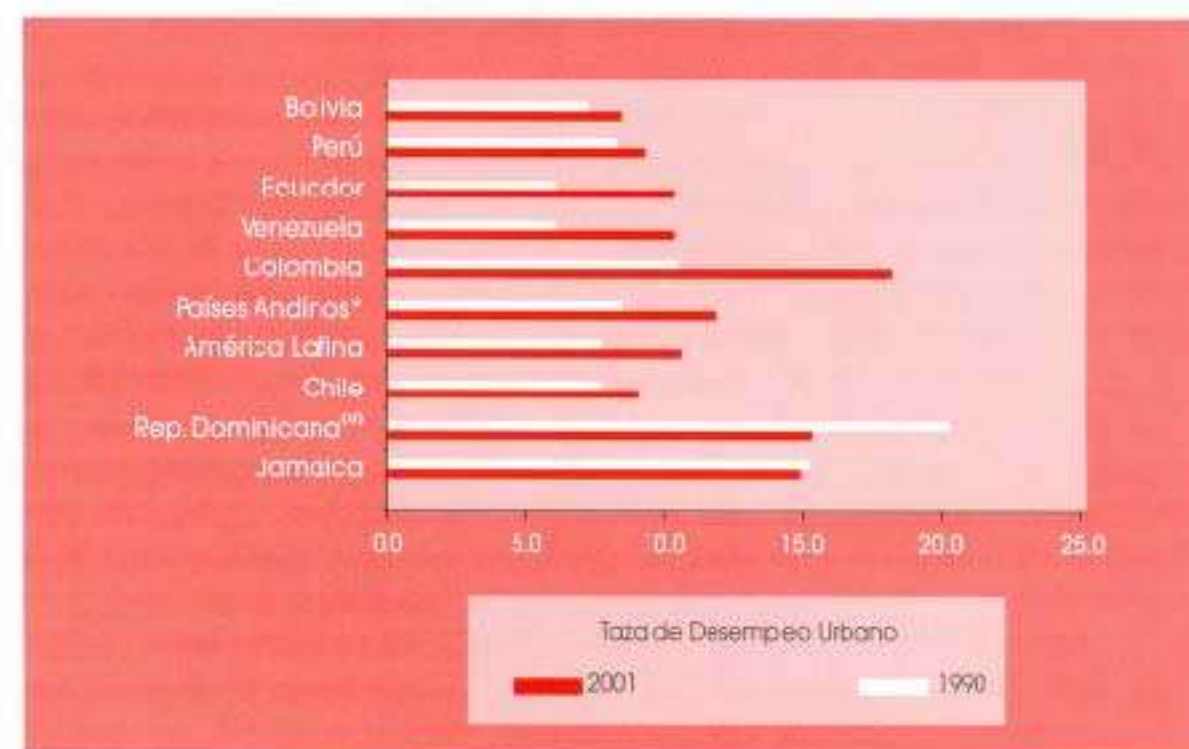
Las tendencias anteriores están en la base del fenómeno de "inseguridad económica" que está al alza en América Latina⁴⁰.

³⁸ Este párrafo y los dos siguientes se basan en: Weller, Jürgen (2000), *Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe*, Revista de la CEPAL 72, Santiago de Chile.

³⁹ Klein, Emilio y Víctor Tokman (2003), *La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización*, Revista de la CEPAL 72, Santiago de Chile, pág. 26.

⁴⁰ Rodrik, Dan (2001), *Op. cit.*

Gráfico 4
TASA DE DESEMPLEO URBANO DE LOS PAÍSES ANDINOS: 1990 Y 2001
COMPARADA CON OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración del autor sobre la base de cifras de CEPAL.

* Promedio aritmético simple del grupo de países respectivos.

** Los datos corresponden a 1992 y 2001.

B. Globalización y distribución del ingreso y pobreza

En conexión con lo que apuntamos, uno de los aspectos más controversiales de la globalización es el relacionado con sus efectos sobre la desigualdad.

Mientras que el PNUD⁴¹ y la CEPAL⁴² hacen hincapié en las tendencias a la desigualdad distributiva de los últimos decenios, tanto entre países como al interior de ellos, los enfoques ortodoxos del Banco Mundial insisten en que:

There is no systematic relationship between any measure of globalization and changes in household inequality. Some countries open up and inequality rises; in others it goes down. In general the more rapid growth that developing countries experience as they integrate with the global economy translates into poverty reduction⁴³.

y que:

La globalización generalmente reduce la pobreza porque economías más integradas tienden a crecer más rápido y este crecimiento se difunde ampliamente⁴⁴.

La clave de la discusión, en materia de pobreza, está en el crecimiento: si este aumenta la pobreza cede, en cambio, se ha estimado que por cada punto porcentual de disminución en el crecimiento, la pobreza aumenta 20%⁴⁵. El desempeño de la actividad económica incide en los niveles de pobreza por dos vías principales: el empleo y la capacidad del gobierno para hacer gastos de transferencia y de protección social a favor de los segmentos de la población relativamente más pobres.

En el caso de los países andinos, con tasas de crecimiento declinantes en los años ochenta y noventa y aumento en las tasas de desempleo, el resultado no podía ser otro que el del incremento de la pobreza en la mayoría de los países. El hecho de que en Colombia y Ecuador, por el contrario, haya disminuido, sugiere que existen algunos márgenes de maniobra (véase Gráfico 5).

⁴¹ PNUD (1999), *Op.cit.*

⁴² CEPAL (2002), *Op.cit.*, cap. 3.

⁴³ Dollar, David (2001), *Globalization, Inequality and Poverty since 1980*, Development Group, Banco Mundial (disponible en internet).

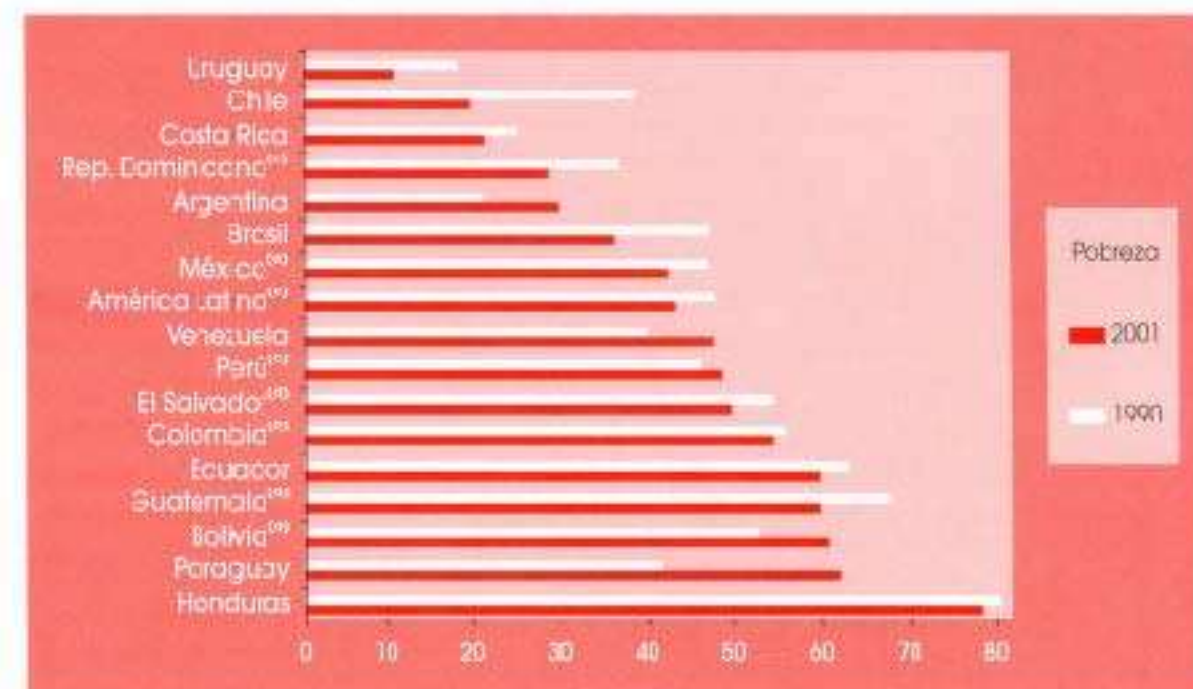
⁴⁴ Banco Mundial (2002), *Globalización, crecimiento y pobreza*, Bogotá: Alhambra.

⁴⁵ Lustig, Nora (2002), *Macroeconomía con responsabilidad social*, México D.F.: FCE, pág. 129.

En todo caso, el crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente para la reducción de la pobreza, porque se requiere, además, que él esté distribuido equitativamente. En este sentido, la circunstancia de que la distribución del ingreso en América esté entre los peores del mundo y tienda a deteriorarse aún más, ciertamente constituye un lastre mayor para la superación de la pobreza en la región (véase Gráfico 6).

A su turno, como vimos en el acápite anterior, la pobreza y la distribución del ingreso están ligadas al empleo y éste al crecimiento (también con la educación como veremos en el próximo acápite). Es un círculo vicioso, que es necesario romper mediante políticas activas de redistribución del ingreso primario (impuestos y transferencias)⁴⁷.

Gráfico 5
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN BAJO LÍNEA DE POBREZA (TOTAL NACIONAL)
DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1990 Y 2001



⁴⁷ Berry, Albert (2003), *Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo*, Revista de la CEPAL IV, Santiago de Chile.

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de cifras de *Panorama social de América Latina 2001-2002* CEPAL.

^(a) Corresponde a la medición de 1989.

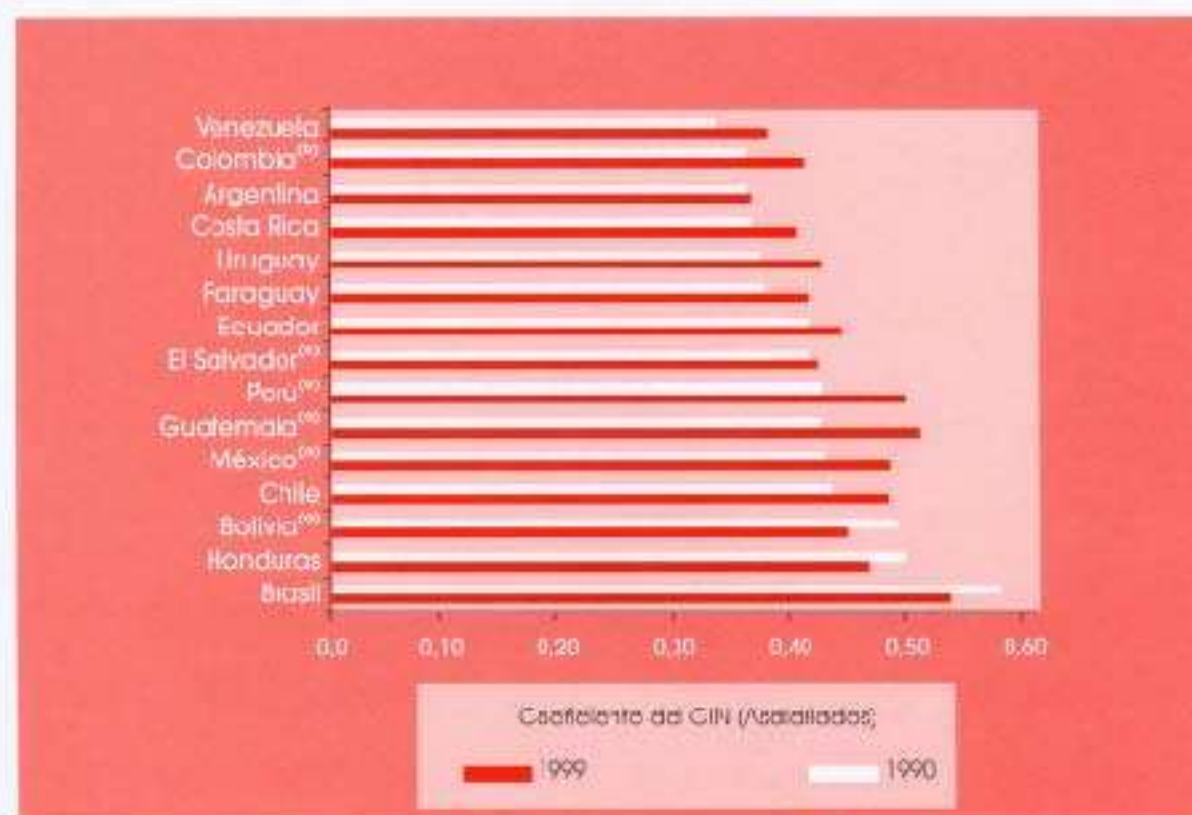
^(b) Corresponde a la medición de 1991.

^(c) Corresponde a la medición de 1997.

^(d) Corresponde a la medición de 1995.

^(e) Estimación para 19 países de la región.

Gráfico 6
EL COEFICIENTE DE GINI (ASALARIADOS) DE 15 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1990 Y 1999



Fuente: Elaboración del autor sobre la base de cifras de *Panorama social de América Latina 2001-2002* CEPAL.

^(a) Corresponde a la medición de 1989.

^(b) Corresponde a la medición de 1991.

^(c) Corresponde a la medición de 1995.

C. Globalización y desarrollo humano

En la fase actual de la globalización, un factor decisivo para acelerar la modernización de las estructuras productivas, reducir las desigualdades y superar la reproducción intergeneracional de la pobreza es el desarrollo humano, representado principalmente en educación.

En los países andinos, como en el resto de los latinoamericanos, la educación ha experimentado significativos avances en cuanto a cobertura, pero presenta rezagos pronunciados en cuanto a calidad (especialmente de la pública) y a la "sintonía" con la evolución del sistema productivo.

El claro reconocimiento de la importancia estratégica del capital humano en el desarrollo, ha conducido, en buena hora, a los países andinos (con la excepción de Perú y Venezuela) a aumentar el gasto social (como proporción del PIB) en educación y salud. Resta, desde luego, consolidar las reformas educativas que están en curso en todos los países.

Pensando en respuestas a la globalización una de las más eficaces es indiscutiblemente la educación.

Construir y reconstruir la sociedad del saber y de la cultura; prolongar, y no reducir, la formación; desligarla o separarla de puestos de trabajo y oficios concretos. El hecho de orientar los procesos educativos hacia cualificaciones clave que respondan en esa perspectiva no se ha de concebir sólo como "flexibilidad" ni como "formación continuada" sino que también representa situar la formación en contextos de competencia social, capacidad de dirección, habilidad ante conflictos, comprensión cultural, mentalidad de relación y acceso a las inseguridades y paradojas de la segunda modernidad⁴⁴.

⁴⁴ Beck, Ulrich (1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós, pág. 191.

VI. Conclusiones

De la exposición realizada en este capítulo puede colegirse que la globalización representa para los países andinos oportunidades y desafíos, pero hasta ahora más de los segundos que de las primeras.

Así, en primer término, en materia de crecimiento, se observan en los últimos decenios tendencias hacia tasas bajas, concentración en un reducido número de países y alta inestabilidad. Los países andinos todavía no juegan en el club de las economías "globalizadoras" que –según los enfoques ortodoxos– están sacando buen partido de la globalización.

En segundo lugar, el comercio internacional, que había estado en expansión durante el decenio de los noventa del siglo pasado, sufrió a principios del presente una contracción originada en los Estados Unidos, que ha representado una nueva crisis en los países andinos así como en el resto de los latinoamericanos. Por lo demás, el comercio mundial también está concentrado en un reducido número de países y en el sector de las manufacturas y los servicios intensivos en trabajo calificado y alta tecnología, que son terreno vedado para los países andinos dada la estructura de su oferta exportable, todavía centrada en productos básicos.

En tercer término, el financiamiento externo ha sido para los países de la CAN "un paraguas que se abre cuando el sol es radiante y se cierra en cuanto comienza a llover" y, por tanto, antes que paliar ha agudizado las oscilaciones de la actividad económica. La IED, por su parte, se ha orientado hacia la minería, el petróleo y los servicios no transables, que no contribuyen de manera alguna a mejorar la calidad de la inserción internacional de estos países.

En cuarto lugar y como consecuencia de las tasas de crecimiento bajas e inestables y de la mayor vulnerabilidad a los choques externos, la situación social de la subregión andina ha desmejorado notablemente en términos de empleo, pobreza y distribución del ingreso.

Por último, la globalización no sólo es asimétrica sino incompleta, en el sentido de que supone la liberalización de los mercados de bienes, servicios y capitales, mientras se siguen aplicando estrictas restricciones a la movilidad internacional de trabajo. Una racional regulación internacional de las migraciones podría atenuar las presiones distributivas en los países en desarrollo y evitar la dañina práctica del tráfico de trabajadores.

La globalización no es pues, huelga decirlo, la panacea para los problemas del desarrollo andino, pero tampoco es realista satanizarla porque es una poderosa aunque no irreversible realidad. Es poderosa porque detrás de ella están los países dominantes de la tierra y también una ideología triunfante, pero no es irreversible porque la historia nos enseña que la globalización es un proceso que no sólo puede detenerse sino incluso involucionar, tal como ocurrió en el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales. Las tensiones e inequidades de la actual ola de globalización ya han dado lugar a activos movimientos antiglobalizadores⁴⁹.

Lo que corresponde entonces a nuestros países es superar la actitud pasiva frente a la globalización y pasar a construir una estrategia deliberada que contemple políticas activas para aprovechar ventajas; mecanismos de defensa frente a los flujos nocivos; y también –¿por qué no?– repliegues selectivos frente a procesos que no convengan a los intereses nacionales (*selective delinking*).

Sin espacio para elaborar sobre tal estrategia y a riesgo de hacer unos planteamientos demasiado generales, nos limitaremos a señalar algunos elementos en la dirección arriba señalada:

⁴⁹ Véase, Pujós, Jaime (2002), *¿Qué son los movimientos antiglobalización?*, Barcelona, Òfima i Forc/Integritat.

Cuadro 14

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LA GLOBALIZACIÓN

Problema	Políticas
Crecimiento bajo e inestable	Macroeconomía del crecimiento (no sólo de estabilización) • Manejo fiscal anticíclico. • Ampliación del horizonte temporal de las intervenciones. Desarrollo productivo sector-regional (con sectores prioritarios y localizaciones apropiadas). Protección selectiva del mercado interno.
Comercio internacional concentrado por países y sectores	Competitividad sistémica • Innovación tecnológica • Transformación productiva • Infraestructura. (No usar la competitividad internacional como pretexto de reformas domésticas, que de todas maneras se requieren). Fortalecimiento de la integración regional y subregional.
Financiamiento internacional	Fortalecimiento de los sistemas nacionales de financiamiento. Prevención de los efectos desestabilizadores de los capitales de corto plazo. Atracción selectiva de IED para sectores con capacidad de inducir cambio estructural.
Desarrollo social	Gasto social eficiente Reforma educativa Reforma pensional Redes de protección.

Fuente: elaboración del autor con base en las propuestas de la CEPAL, PNUD y otros autores.

Navegar por las aguas procélicas de la globalización requiere, además de políticas nacionales como las arriba enunciadas, lo que ha dado en llamarse "bienes públicos globales", que son de carácter macroeconómico, ambiental, tecnológico y social y cuya provisión es responsabilidad de la comunidad internacional y sus instituciones. Es lo que el PNUD denomina la "arquitectura global requerida para el siglo XXI"⁹⁰.

BIBLIOGRAFÍA

- Anríquez, Gustavo y Rodrigo Fuentes (2001), *Convergencia de producto e ingreso de las regiones de Chile: una interpretación*, en: Mancha, Tomás et al., dirección y coordinación (2001), *Convergencia económica e Integración. La experiencia en Europa y América Latina*, Madrid: Ediciones Pirámide.
- Arroyo García, Francisco (2001), *Dinámica del PIB de las entidades federativas de México, 1980-1999*, Comercio Exterior, julio, México D.F.: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Azzoni, Carlos Alberto y Dircean Alves Ferreira (1992), *Competitividad regional y reconcentración industrial: el futuro de las desigualdades en Brasil*, Revista Eure, vol. XXIV (73).
- Bairoch, Paul (1993), *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Chicago: University of Chicago Press.
- Banco Mundial (2002), *Globalización, crecimiento y pobreza*, Bogotá: Alfaomega.
- Beck, Ulrich (1997), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.

⁹⁰ PNUD (1999), op. cit.

- Berry, Albert (2003), *Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo*, Revista de la CEPAL 79, Santiago de Chile.
- BID, (1995) *Hacia una economía menos volátil*, Informe de Progreso Económico y Social, Washington D.C.
- Bonet M., Jaime y Adolfo Meisel R. (1999), *La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo 1926-1995*, Coyuntura Económica, vol. XXIX (1), Bogotá: FEDESARROLLO.
- Cáceres, René y Óscar Núñez (1999), *Crecimiento económico y divergencia en América Latina*, El Trimestre Económico, vol. LXVI (4) No 264, México D.F.
- Carlino, Gerald A. y Leonard Mills (1990), *Testing Neoclassical Convergence in Regional Incomes and Earnings*, Regional Science and Urban Economics 20 (6).
- CEPAL (2002), *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2000), *Crece con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Cuadrado R., Juan Ramón (2001), *Convergencia regional en la Unión Europea. De las hipótesis teóricas a las tendencias reales*, en Mancha, Tomás et al., dirección y coordinación (2001), *Convergencia económica e interacción* (2001), Madrid: Ediciones Pirámide.
- Dollar, David (2001), *Globalization, Inequality, and Poverty since 1980*, Development Group, Banco Mundial (disponible en internet).
- Elías, Víctor J. (2001), *Convergencia económica en América Latina: 1960-1995* en Mancha N., Tomás et al., dirección y coordinación (2001).

- Ferraro, Ricardo A. (1999), *La marcha de los locos, entre las nuevas tareas, los nuevos empleos y las empresas*, Buenos Aires: FCE.
- Garten, Jeffrey E. (1997), *The Big Ten*, Nueva York: Basic Books.
- Held, David et. al. (2002), *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, México D.F.: Oxford University Press. Traducción de la primera edición en inglés de: Held, David et. al. (1999), *Global Transformations Politics, Economics and Culture*, publicado por Polity Press y Blackwell Publishers Ltd.
- Jian, Tianlun; Jeffrey D. Sachs; y Andrew M. Warner (1996), *Trends in Regional Inequality in China*, Working Paper 5402, Cambridge, Mass.: NBER.
- Jones, Charles (1998), *Introduction to Economic Growth*, Nueva York: W.W.Norton & Company, Inc.
- Klein, Emilio y Víctor Tokman (2000), *La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización*, Revista de la CEPAL 72, Santiago de Chile.
- Krugman, Paul (1999), *The Return of Depresión Economics*, Nueva York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Lincert, Peter H. y Jeffrey G. Williamson (2001), *Does Globalization Make the World more Unequal?*, NBER Working Paper 8228, Cambridge, Mass.: NBER.
- Lustig, Nora (2002), *Macroeconomía con responsabilidad social*, México D.F.: FCE.
- Maddison, Angus (1986), *Las fases del desarrollo capitalista*, México D.F., El Colegio de México/FCE.
- Maddison, Angus (1991), *The World Economy. A millennial Perspective*, París: Centro de Estudios de Desarrollo, OCDE.

- Magrini, Stefano (1999), *The Evolution of Income Disparities Among the Regions of the European Union*, Regional Science and Urban Economics (29).
- Mancha Navarro, Tomás y Daniel Sotelsek Salem, dirección y coordinación (2001), *Convergencia económica e Interacción* (2001), Madrid: Ediciones Pirámide.
- Marina, Adriana (2001), *Convergencia económica en Argentina ¿Qué nos dice la evidencia empírica?*, en: Mancha Navarro, Tomás et al., dirección y coordinación (2001).
- Masson, Paul (2001), *Globalization: Facts and Figures*, IMF Policy Discussion Paper, Washington D.C. (disponible en Internet).
- Milanovic, Branco (2001), *World Income Inequality in the Second Half of the 20th Century*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Pastor, Jaime (2002), *¿Qué son los movimientos antiglobalización?*, Barcelona: Última Hora/Integral.
- PNUD (2001), *Informe sobre desarrollo humano 2001*, México D.F.: Mundi Prensa Libros S.A.
- PNUD (1999), *Human Security Report 1999*, Nueva York: Oxford University Press Inc.
- Pritchett, Lant (1996), *Forget Convergence: Divergence Past, Present and Future*, Finance and Development, Junio, Washington D.C.: IMF.
- Quah, D. (1996), *Twin Peaks: Growth and convergence in Models of Distribution Dynamics*, Working Paper No.280, Londres: Center for Economic Performance, London School of Economics.
- Rodrik, Dani (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington D.C.: Institute for International Economics.

- Rodrik, Dani (2001), *¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?*, Revista de la CEPAL No. 73.
- Sachs, Jeffrey et al. (2002), *Understanding Regional Economic Growth in India*, CID, Working Paper No 88, Cambridge, Mass.: CID/Harvard University.
- Sachs, Jeffrey y Andres M. Warner (1995), *Economic Convergence and Economic Policies*, Working Paper No.5039, Cambridge, Mass.: NBER.
- Secretaria General de la CAN (2002), *La vulnerabilidad financiera de la subregión andina y la cooperación financiera*, Documento informativo No. 451, Lima.
- Solimano, Andrés (2001), *The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization*, Serie Macroeconomía del Desarrollo No.11, Santiago de Chile: CEPAL.
- Strange, Susan (1999), *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*, Barcelona: Paidós.
- UNCTAD (2003), *Op. cit.*, pág. 105, El énfasis es nuestro.
- Vial, Joaquín (2002), *Dependencia de recursos naturales y vulnerabilidad en los países andinos*, Documentos de Trabajo del Proyecto Andino de Competitividad, Center for International Development, Harvard University.
- Weller, Jürgen (2000), *Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe*, Revista de la CEPAL 72, Santiago de Chile.
- Williamson, Jeffrey G. (1996), *Globalization and Inequality then/and now: the Late 19th and late 20th Centuries Compared*, Working Paper No.5491, Cambridge, Mass.: NBER.

BRASIL, 2003: ¿LOS INICIOS DE UN NUEVO CICLO HISTÓRICO?*

1

ATILIO A. BORÓN

Secretario Ejecutivo del Consejo
Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
Profesor de Teoría Política y Social en la
Universidad de Buenos Aires

Correo electrónico: aaboron@yahoo.com.ar

* Este artículo lo hemos tomado del *CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES*.

OASIS / 03-04

1

I. Significado de una victoria

El triunfo del Partido de los Trabajadores en la elección presidencial de 2002 en el Brasil es, en sí mismo, un acontecimiento de extraordinaria importancia. Si el desempeño del nuevo gobierno se ajusta a las expectativas populares y logra sortear los numerosos obstáculos que se le interpondrán en su camino, la elección de Luiz Inácio Lula da Silva representaría los comienzos del ciclo histórico pos-neoliberal en América Latina. Y esto por tres razones. Primera: llega a la presidencia del país más gravitante de la región un hombre surgido de las entrañas del Brasil profundo. Obrero metalúrgico, combativo dirigente sindical, líder y fundador del más grande partido de izquierda de Occidente, Lula da Silva es uno de los principales políticos que, a nivel mundial, hizo de la crítica al neoliberalismo una de sus banderas preferidas. A lo anterior habría que añadir una segunda consideración: la victoria de Lula no es un accidente electoral sino la expresión de una paciente y formidable construcción política "desde abajo", la del PT, más allá de cualquier polémica que pueda legítimamente plantearse al respecto, y de las movilizaciones populares que cobraron un extraordinario impulso en los últimos años en Brasil, y del cual el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) es su más brillante "símbolo" no el único. En tercer lugar, por la naturaleza de los enemigos que fue cosechando Lula a lo largo de su jornada hacia el Planalto. Él fue precisamente el hombre a quien "los mercados" -léase la clase dominante, los oligopolios y los tahúres que controlan el casino financiero internacional- atacaron sin piedad desde siempre, generalmente bajo la sutil arquestación de Washington. Lula desairó, con una avalancha de votos, la arrogante advertencia de George Soros cuando aconsejó a los brasileños no preocuparse por las elecciones porque de todos modos quienes irían a elegir al futuro presidente serían los mercados y no el pueblo. Lula demostró que se puede triunfar en las elecciones sin "el voto" de los mercados; ahora deberá demostrar que también se puede gobernar sin él.

Por lo anterior, la victoria de Lula constituye un hecho histórico sólo comparable, en el último medio siglo, con el triunfo de la Revolución Cubana en enero de 1959, con el de Salvador Allende en Chile en septiembre de 1970, con la victoria

insurreccional -infelizmente marginada después de los sandinistas en julio de 1979 y con la irrupción del zapatismo en México en enero de 1994. Pero por ardua que haya sido la ruta hacia la victoria recorrida por el PT, sus dimensiones casi épicas empalidecen cuando se repara en la magnitud de los desafíos que deberán encararse de inmediato. Era fundamental ganar las elecciones y acceder al gobierno, pero más importante aún será construir el poder político suficiente como para "gobernar bien", entendiéndose por esto honrar el mandato popular que exige poner fin a la pesadilla neoliberal implementando políticas que promuevan el bienestar material y espiritual de las grandes mayorías nacionales.

El PT es el primer partido que debe hacerse cargo del gobierno después del rotundo fracaso de las políticas inspiradas en el Consenso de Washington. En Argentina, siempre pionera en materia de infortunios, el derumbe del neoliberalismo ya fue consumado, pero su alternativa política aún no está a la vista. La bancarota de las políticas neoliberales es también evidente en Perú, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Paraguay, e incluso en Chile -el último ejemplo "exitoso" que enarbolan los teóricos del "pensamiento único"- el panorama económico de corto y mediano plazo presenta amenazantes nubarrones. En Brasil, tres de cada cuatro electores rechazaron en las urnas la continuidad de tan nefasta política. La voz del pueblo exigía un cambio, y Lula lo ratificó en su primer discurso público como presidente al sentenciar que, para su gobierno, "la palabra clave es cambio".

¿Podrá Lula satisfacer el mandato popular? No será tarea fácil, pero tampoco es imposible. La misión será ardua porque la famosa "destrucción creadora" del capitalismo -tan exaltada en la obra de Joseph Schumpeter- ya ocurrió, y es preciso abocarse a una colosal tarea de reconstrucción económica y social.

"Si el desempeño del nuevo gobierno se ajusta a las expectativas populares y logra sortear los numerosos obstáculos que se le interpondrán en su camino, la elección de Luiz Inácio Lula da Silva representaría los comienzos del ciclo histórico posneoliberal en América Latina".

II. El imperialismo y las condicionantes internacionales

El triunfo del PT se produce en una coyuntura crítica del sistema internacional, en la cual se verifica una dramática reducción de los espacios para llevar adelante políticas progresistas y reformistas en la periferia. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 aceleraron y profundizaron un proceso de reestructuración imperialista que ya estaba en curso y que se expresaba de muchas maneras. En primer lugar, en la inestabilidad y los conflictos que agitan a la alianza dominante en el centro del sistema, en donde la pugna por la hegemonía prosigue sin pausas, atizando los focos de conflictos ya existentes y creando otros nuevos; segundo, en la creciente resistencia y rechazo a las políticas neoliberales no sólo de las masas empobrecidas del Sur sino de importantes sectores y grupos sociales de los capitalismos avanzados, todo lo cual exacerba la ya aludida crisis "en las alturas"; por último, en la pertinaz inclinación de las clases dominantes metropolitanas a responder ante los desafíos de la coyuntura apelando a la fuerza, a la criminalización de la protesta y de los movimientos sociales, a la militarización de la política y al reforzamiento de los componentes más despóticos del viejo orden.

Visto desde una perspectiva latinoamericana, el ALCA es una de las piezas fundamentales de la reestructuración imperial y, en cuanto tal, será uno de los obstáculos más fuertes que deberá enfrentar el nuevo gobierno brasileño. Para comprender al ALCA y sus gravísimas consecuencias para nuestra región hay que situar esta iniciativa en el marco de las prioridades globales de los Estados Unidos en materia estratégica. Sería minimizar su significado suponer que el ALCA se promueve tan sólo por las ventajas económicas que arroja para los Estados Unidos. Ninguna iniciativa de tamaño envergadura es adoptada por Washington con base en exclusivas consideraciones de orden comercial o financiero de corto plazo, o con el solo objeto de favorecer a algunas firmas cercanas a la Casa Blanca o al Capitolio. Pese a la penosa rusticidad que exhibe gran parte de la clase política norteamericana no hay que olvidar que por debajo del tinglado electoral existe un sofisticado y complejo entramado de instituciones y agencias que reclutan a algunos de los intelectuales y expertos más destacados de ese país. Son ellos y no

los ocasionales ocupantes de la Casa Blanca quienes producen las visiones estratégicas de largo plazo que orientan la conducta de los primeros.

Así, en un trabajo reciente que tuvo gran repercusión en Washington, uno de los más influyentes asesores de George W. Bush y académico de la *Harvard Institution*, Robert Kagan, sostenía que los Estados Unidos deben ejercer su poder "en un mundo anárquico y hobbesiano, en el cual las leyes y normativas internacionales son inseguras e inciertas, y la verdadera seguridad, defensa y promoción de un orden liberal todavía dependen de la posesión y uso de la fuerza militar" (2002). Según Kagan los Estados Unidos deben con frecuencia actuar como un verdadero "sheriff internacional", lo que provoca la irritación de algunos aliados europeos. Lo notable es que pese a arregarse esta condición la intervención "justiciera" de la superpotencia es recibida con beneplácito por la comunidad internacional, porque está animada por el propósito de imponer la paz y la justicia en un mundo anarquizado.¹ En tal escenario, los que están fuera de la ley deben ser neutralizados o destruidos. Siguiendo con esta alegoría del lejano Oeste, Kagan sostiene que Europa, en cambio, no desempeña el papel del *sheriff* sino el del *cantinero*, a quien sólo le importa que los malhechores consuman sus licores y gasten el dinero obtenido de sus fechorías en su local. Nuestro autor remata su argumentación apelando a un trabajo de un experto británico, Robert Cooper, quien alega que al tratar con el mundo exterior a Europa "debemos regresar a los métodos más brutales de antaño -la fuerza, el ataque preventivo, el engaño y cualquier cosa que sea necesaria.... Entre nosotros mantenemos la ley, pero cuando operamos en la jungla debemos también utilizar las leyes de la jungla". La jungla es, obviamente, todo el resto del planeta que se encuentra fuera del Atlántico Norte. La "guerra preventiva" encuentra aquí plena justificación.

¹ Nótese el significativo "aire de familia" que tiene este argumento del teórico conservador con la formulación que proponen, desde posturas supuestamente contestatarias, Michael Hardt y Antonio Negri cuando dicen que "(E)n todos los conflictos regionales de finales del siglo XX, desde Haití hasta el Golfo Pérsico y desde Somalia hasta Bosnia, los Estados Unidos fueron convocados a intervenir militarmente y estamos hablando de pedidos reales y sustanciales, no de meros trucos publicitarios destinados a calmar el descontento público estadounidense". Ante estas afinidades, ¿cómo evitar referirse a los extravíos de la izquierda en las metrópolis capitalistas? Cf. Michael Hardt y Antonio Negri, 2002. Para una crítica sistemática a los erróneos tesis de Michael Hardt y Antonio Negri desarrolladas en *Imperio*, ver Borón, 2002(a); (b).

Esta visión de Kagan y Cooper ya había sido anticipada, unos años antes, por un trabajo de otro notable intelectual orgánico del *establishment* norteamericano, Samuel P. Huntington, quien a diferencia de muchos teóricos "posmodernos" no alberga la menor duda acerca del carácter imperialista del actual orden mundial. Su preocupación es, en cambio, la debilidad de los Estados Unidos en su condición de "sheriff solitario". Según este autor, la especificidad de la actual coyuntura internacional y los imperativos de la seguridad norteamericana obligan a Washington a ejercer el poder internacional de forma despótica e inconsulta, promoviendo "los intereses empresariales norteamericanos bajo los slogans del comercio libre y mercados abiertos y modelando las políticas del FMI y el BM para servir a esos mismos intereses (forzando a terceros países) a ...adoptar políticas sociales y económicas que beneficien a los intereses económicos norteamericanos" (Huntington, 1999). De eso se trata precisamente con el ALCA, pues como lo recordaba el Secretario de Estado Colin Powell, "nuestro objetivo es garantizar para las empresas norteamericanas el control de un territorio que se extiende desde el Ártico hasta la Antártica y el libre acceso sin ninguna clase de obstáculo de nuestros productos, servicios, tecnologías y capitales por todo el hemisferio".

Los diagnósticos precedentes son ratificados en la obra de otro de los mandarines del Imperio, como Zbigniew Brzezinski, antiguo Jefe del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (1998). Debe notarse que en el prolijo examen de los puntos candentes del tablero político internacional Brzezinski ignora por completo a la América Latina y el Caribe. La razón salta a la vista de la lectura de su libro: atento a esta caracterización, lo que aquí ocurra no cae en el terreno de las relaciones internacionales sino que se define, más bien, en el marco de la política doméstica. La "presunción hegemónica," como se decía en una época, es una premisa silenciosa del pensamiento imperialista que ocasionalmente habla a los gritos. Esto es el marco estratégico que organiza la política exterior norteamericana, y frente al cual deberá moverse el nuevo gobierno brasileño o cualquier otro de la región que se decida a avanzar por el sendero del posneoliberalismo.

III. Oportunidades, desafíos y amenazas

Los medios de comunicación de masas, que hasta hace pocos meses habían satanizado la figura de Lula, se esmeran ahora por transmitir la impresión de que se ha producido una reconciliación entre el líder metalúrgico y sus detractores de clase. Hasta qué punto se trata de un acercamiento real de posiciones es algo que sólo podrá responderse a partir de los resultados prácticos de su gobierno. De lo que sí podemos estar seguros es que si ha habido la mencionada reconciliación, ésta no se produjo a causa de un acercamiento de los sectores del capital a las posturas socialistas o reformistas del PT, o de un viraje de los dueños del dinero hacia esa entelequia tan cara a los políticos latinoamericanos, "el centro" sino quizás porque, deslumbrados por el "posibilismo", el PT o sus máximos referentes habrían emprendido un viaje suicida y sin retorno hacia las sórdidas regiones de la derecha. La burguesía, en cambio, jamás vacila, y si exhibe algunos gestos que parecerían indicar tal cosa en realidad se trata de movidas tácticas de una clase "leninista por excelencia", que sabe muy bien que a veces para avanzar es necesario primero dar un paso atrás.

La derecha brasileña y el capital internacional están aparentemente ofreciendo al ramo de olivo de la paz al PT y a Lula. La estrategia que preside esta movida es simple pero efectiva: se trata de "domesticar" a la fiera, duPLICANDO el trato que tradicionalmente le brindaban sus amos. Hay que mostrar que el imperialismo no existe, sino que lo que hay son legítimos intereses que se cruzan en un mundo globalizado; que las causas del atraso brasileño obedecen a falencias endógenas; que la irresponsabilidad fiscal de los políticos y gobernantes del pasado es el factor fundamental de la crisis; que la situación internacional obliga a declarar una guerra sin cuartel contra el terrorismo y el narcotráfico, y que en toda guerra hay "daños colaterales" que cobran vidas de inocentes; y que es preciso actuar con sensatez y responsabilidad, admitiendo la realidad de los mercados que, con su anonimato e inconmensurabilidad, imponen rígidas limitaciones a los gobiernos, incluyendo al de los Estados Unidos. Por lo tanto, como dijera Margaret Thatcher, *there is no alternative*, o como luego diría el presidente Fernando H. Cardoso, "fuera de la

globalización no hay salvación, dentro de la globalización no hay alternativas". En una palabra, se busca persuadir a los idealistas de que fuera del "pensamiento único" sólo existe el error y la locura.

Lula y el PT se encuentran sometidos, ya desde hace un tiempo, a esta tremenda campaña destinada a tornarlos "razonables y realistas". Estos cantos de sirena de la burguesía puecen ser aún más letales que los que acechaban el viaje de Ulises, y hacer que toda una dirigencia comprometida a poner fin a la escandalosa situación social del Brasil termine sucumbiendo ante los encantos del discurso "sensato" y "prudente" de los responsables de este mundo insensato e imprudente. Para escapar a tan infausto desenlace, el nuevo presidente del Brasil podría adoptar el mismo recurso utilizado exitosamente por Ulises: si éste tapó con cera los oídos de sus marineros, para evitar el seguro naufragio al que lo conducían las dulces melodías de las sirenas, ¿por qué no hacer lo propio con los oídos de quienes aún siguen embelesados por el Consenso de Washington?

Porque, en un mundo como el de hoy y en un país como el Brasil de comienzos del nuevo siglo, sólo actúa con sensatez quien esté dispuesto a poner en marcha un programa audazmente reformista, un reformismo radical capaz de modificar de manera estable, y ojalá que irreversible, la correlación de fuerzas sociales causantes de tanta miseria y degradación. En ese sentido, para un gobierno como el de Lula será crucial dejar resueltamente de lado toda metafísica del poder, tanto en sus versiones de derecha que burdamente asimilan el poder con el gobierno, como en sus variantes de izquierda, a la Holloway, que plantean la total inutilidad e improductividad del poder². Ambas versiones, en el fondo, se hermanan al partir de una concepción teledológica e instrumentalista del poder que lo concibe como un punto de llegada y un seguro instrumento de gestión de lo social. Donde la derecha lo defiende la izquierda lo ataca, pero ambas están equivocadas porque el poder es una construcción social que, en ciertas ocasiones, se cristaliza en lo que Gramsci llamaba "las superestructuras complejas" de la sociedad capitalista. Una de tales cristalizaciones institucionales es el Estado y su gobierno.

² Ver Holloway, 2002: 2001 (a); (b). Para una crítica a tales concepciones, ver Barón, 2001.

Ahora bien, para resistir a las inmensas presiones desestabilizadoras que ya se están ejerciendo contra su gobierno, Lula puede, y debe, afianzar el proceso de construcción política "desde abajo" iniciado por el PT hace más de veinte años y que ahora requiere del urgente concurso de otras organizaciones populares brasileñas, como por ejemplo el MST. Pero para que dicha construcción sea posible deberá impulsar con toda su fuerza un programa radical de reformas sociales: ¿"hambre cero" y la reforma agraria?— pues de lo contrario esa acumulación de poder social se le escurrirá como agua entre las manos ante la estrategia disolvente de sus adversarios, maestros consumados en el arte de combinar "la zanahoria con el palo", como decía Roosevelt, o la seductora gira de estudios por las universidades norteamericanas con el asesinato de Chico Mendes.

Al avanzar en un programa radical de reformas sociales, el gobierno de Lula verá cómo se evapora la "luna de miel" establecida a finales del año pasado, la irrefrenable tendencia de la burguesía a destruir gobiernos potencialmente adversarios una vez fracasada la estrategia de la seducción, y la intolerancia de la administración Bush ante cualquier gobierno animado por un espíritu reformista. Si en los años sesenta, y como respuesta al formidable desafío lanzado por la Revolución Cubana, Washington auspició gobiernos tibiamente reformistas, como el de Eduardo Frei en Chile y el de Luis Muñoz Marín en Puerto Rico, en la coyuntura actual la postura de la Casa Blanca es exactamente la contraria. Cualquier política reformista se transforma en un abierto desafío a los "esfuerzos" norteamericanos en pos de la paz y la seguridad internacionales amenazados por un terrorismo sin rostro ni patria, y allí está la nueva doctrina estratégica de la guerra preventiva para justificar una "solución militar" cuando sea necesario. Un gesto bien significativo lo constituyó el hecho de que Bush hubiera enviado como su representante ante la asunción del mando de Lula a un personaje de la segunda o tercera línea de la administración, como Robert Zoellick, precisamente el encargado de "negociar" el ALCA en el hemisferio y con quien Lula tuviera más de un áspero intercambio de palabras durante la campaña electoral. En estos tiempos conservadores la reforma social, lejos de ser la sustituta de la revolución, pareciera convertirse ante los ojos del imperialismo en

su inexorable catalizadora. Y Brasil, como cualquier otro país que emprenda este camino, tendrá que enfrentarse con esta dura realidad.

IV. El reformismo y la fatal atracción del "posibilismo"

Ante la imposibilidad objetiva y subjetiva de la revolución, rasgo que caracteriza al momento actual no sólo de Brasil sino a escala mundial, una mal entendida cordura podría tentar a gobiernos reformistas a adoptar una política contemporizadora. El único problema con esa estrategia es que la historia demuestra que hay un tránsito imparable desde el posibilismo al inmovilismo y, luego, a una catastrófica derrota. Por eso tiene razón Max Weber cuando escribió que tal como "lo prueba la historia... en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez" (1982). Proponerse que todos los brasileños coman tres veces por día, ¿no es una forma de intentar lo imposible y, por eso mismo, una forma de lograr lo posible? Sólo la historia podrá decirlo.

El dramático alegato de Weber a favor de la utopía es tanto más importante en un continente como el nuestro, en donde las enseñanzas de la historia también demuestran, (a) que se necesitarán verdaderas revoluciones para que pudieran promoverse algunas reformas en las estructuras sociales de la región más injusta del planeta, y (b) que sin una utopía política civilizadora de los impulsos reformistas, los agentes del cambio terminan en la decepcionante administración de las rutinas cotidianas y, por eso mismo, capitulando ante sus rivales.

La esperanza de que el nuevo gobierno de Lula transite por el camino de un audaz reformismo no descalifica las advertencias de Rosa Luxemburgo cuando decía que las reformas sociales, por genuinas y profundas que sean, no cambian la naturaleza de la sociedad preexistente. Lo que ocurre es que, al no estar la revolución en la agenda de las grandes masas de América Latina, la reforma social se convierte en una "segunda mejor" alternativa. Pero la reforma, decía Rosa

Luxemburgo, no es una revolución que avanza lentamente o por etapas. Un siglo de reformismo socialdemócrata en Occidente demostró irrefutablemente que no fue suficiente para "superar" el capitalismo³. Produjo cambios, importantes y necesarios, "dentro" del sistema, pero sin cambiar el sistema, esos cambios son urgentes e imprescindibles en el Brasil de hoy, y sólo un irresponsable milenarismo podría anatematizarlos como "mero reformismo". Pero no hay que caer en el error de muchos reformistas que se instalan en la complacencia y confunden necesidad con virtud. Aún cuando en el momento actual las reformas sean lo único que pueda hacerse, ellas no son suficientes para la construcción de una sociedad poscapitalista o socialista como anhela el PT. Pueden, si se dan bajo una cierta forma -democrática, auto-gestionaria, participativa- constituir un aporte invaluable para avanzar en dirección a una nueva sociedad, pero no son su materialización histórica.

V. Lula, el gobierno PT en Brasil y el futuro de América Latina

El análisis precedente pretendió comprender las razones por las cuales el nuevo gobierno del Brasil se enfrenta a un dilema que, esquemáticamente, podríamos reducir a esta fórmula: reforma o derrota. Si el presidente Lula vacila en implementar su programa de reformas sociales, anunciadas en su campaña y ratificadas en su discurso inaugural, sus perspectivas políticas serán sombrías, provocando un retroceso fenomenal que será igualmente sentido en toda América Latina. Las llamadas "fuerzas del mercado" se cobrarán su revancha y darán un escarmiento a quienes tuvieron la osadía de desafiarlas. Si, por el contrario, tal como lo esperamos, avanza resueltamente por el rumbo del posneoliberalismo, el futuro del Brasil y de toda la región podría pintarse con nuevos y más optimistas colores.

Hay tres razones por las cuales se puede ser moderadamente optimista. Primera, por el peso que tiene la propia biografía de Lula, que habla de un hombre íntegro y coherente, líder de genuino origen y raigambre popular cuya vida fue dedicada por entero a la construcción de una nueva sociedad. Estamos seguros de que Lula

³ Hemos examinado en extenso este tema en nuestro *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*.

no habrá de deshonrar su propia historia, ni creemos que para hacerlo tenga que llegar a los extremos de Salvador Allende en Chile.

En segundo lugar, porque si el gobierno de Lula no cesa en su celo reformista podrá contar con el apoyo de uno de los más importantes partidos de izquierda del mundo, el PT, aparte del apoyo que le brindarán el MST, la CUT y el grueso de las organizaciones populares de Brasil.

Tercero, porque la estructura económica del Brasil, la importancia de sus empresas públicas, su diversificación económica, su enorme extensión geográfica, el tamaño de su población, la calidad de su liderazgo, de sus intelectuales y técnicos y su gravitación internacional, hacen posible la adopción de políticas reformistas a pesar de la muy fuerte oposición que seguramente desencadenarán. Por eso, un presidente reformista instalado en Brasilia cuenta con un margen de maniobras incomparablemente superior al de cualquier otro de la región. En este sentido podemos hablar de una "excepcionalidad brasileña", un país que puede hacer cosas que ningún otro de la región, ni siquiera México, podría soñar con hacer. Esto implica una responsabilidad también especial del gobierno del PT, a quien se le pedirán cuentas que ni remotamente se le presentarían a un gobierno reformista en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina o Uruguay. Brasil, si quiere puede; no ocurre lo mismo con los demás países.

Bibliografía

- Boron, Atilio 2003. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO), cp. 5.
- Boron, Atilio 2002(a). *Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri* (Buenos Aires: CLACSO).
- Boron, Atilio 2002(b). "Imperio: dos tesis equivocadas", en OSAL (Buenos Aires) N° 7, Junio.
- Boron, Atilio 2001. "La selva y la polis. Reflexiones en torno a la teoría política del zapatismo", en OSAL (Buenos Aires), N° 4, Junio.
- Brzezinski, Zbigniew 1998. *El gran tablero Mundial* (Buenos Aires: Paidós), pAO.
- Hardt, Michael y Antonio Negri 2002 *Imperio* (Buenos Aires: Paidós), pág. 173.
- Holloway, John 2002. *Cómo cambiar el mundo sin tomar el poder* (Buenos Aires: Herramientas).
- Holloway, John 2001 (a). "El zapatismo y las ciencias sociales en América Latina", en OSAL (Buenos Aires), N° 4, Junio.
- Holloway, John 2001 (b). "La asimetría de la lucha de clases", en OSAL (Buenos Aires), N° 4, Junio.
- Huntington, Samuel P. 1999. "The lonely superpower", en *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2, pág. 43.
- Kagan, Robert 2002. "Power and Weakness", en *Hoover Institution Papers* (Stanford: California), págs. 1, 10-11.

- Weber, Max 1982. *Escritos políticos* (México: Folios) Tomo 11, págs. 363-364.

LULA, LA ESPERANZA

2

OUVIER DABÈNE

Profesor de Instituto de Estudios
Políticos, en Aix en Provence.
Director del Centro de
Ciencias Políticas Comparativas

Correo electrónico: o.dabene@wanadoo.fr

2

OASIS / 03-04

La elección de Lula a la Presidencia del Brasil, constituye un evento cuya importancia no se escapa a ningún observador atento a las evoluciones políticas de América Latina y del mundo "en desarrollo". Mucho más allá del símbolo que constituye la victoria de un antiguo obrero en el país de las desigualdades sociales, el ascenso al poder del Partido de los Trabajadores (PT) en un gran país "emergente" puede representar una nueva "vía" llamada a hacer escuela. Un "efecto Lula" ya es, por otra parte, perceptible en América Latina.

Claro que para que esta nueva vía tenga alguna posibilidad de surgir será necesario que el electorado se conforme con débiles márgenes de maniobra de los cuales dispone un presidente de la república en un mundo globalizado, que impone el respeto de los grandes equilibrios macroeconómicos. Y también será necesario que las fuerzas políticas que se inspiran en el "Ptismo", no olviden el pragmatismo que caracteriza la formación de Lula.

El PT en realidad no llegó al poder por casualidad. Su aumento progresivo en el Brasil, durante los últimos veinte años, lo dotó de una experiencia y de un realismo que debería permitirle evitar bien los escollos. El paso de la gestión de las colectividades locales al gobierno de un país de 175 millones de habitantes no va a ser tan fácil.

Antes de la victoria del 27 de octubre del 2002, el PT gobernaba ya una buena parte del país. El federalismo brasileño súper impone tres sistemas políticos, a nivel de los municipios (más de 5000), de los estados (26 más el Distrito Federal), y la Federación, lo cual multiplica las posiciones de poder. Después de su aparición a comienzos de los años 80, el PT construyó feudos electorales, especialmente en la cintura industrial de São Paulo, o en el Río Grande del Sur (y en su capital Porto Alegre), sino que también extendió su influencia al conjunto del país a tal punto que el PT gobernaba más de 80 millones de brasileños antes de la victoria de 2002. En la segunda vuelta de la elección presidencial, Lula además estaba de primero en todos los estados de Brasil, con excepción de uno.

En todas las ciudades y estados gobernados por el PT, apareció un nuevo estilo de gobierno que se convirtió en la marca de ese partido, tanto en el Brasil como en todo el mundo. El PT buscó democratizar el manejo de los asuntos públicos desde muy temprano, introdujo importantes innovaciones tanto de su forma como de su contenido. La más conocida entre ellas es evidentemente el presupuesto participativo, introducido a comienzos de los años 90 y que se practica hoy en más de 140 colectividades locales en Brasil. Los límites de estas experiencias han sido muchas veces subrayados, pero en cuanto a la introducción de dispositivos de participación y deliberación pública, el PT innegablemente ha contribuido al progreso de la democracia local en el Brasil. Otras innovaciones discutidas con menos frecuencia, tuvieron un impacto real sobre la vida cotidiana de los brasileños y explican el éxito electoral de PT, en especial el acento que se dio a la probidad y transparencia, y la importancia dada a lo "social" en la acción pública, bajo todas sus formas (lucha contra las desigualdades y el desempleo, urbanismo, educación, cultura, juventud, etc.).

Falta hacer un balance de esta forma de gobierno local del PT y, sin duda, está mucho más matizado que lo que lo dejan pensar algunos de los defensores de Lula. Una de las razones es la ausencia relativa de homogeneidad interna en el PT. No existen en el Brasil casi partidos políticos "nacionales", el centro de gravedad de la vida política se sitúa a nivel de los Estados Federales, y el PT no se escapa sino parcialmente de esta regla. Por esto, el PT de Río Grande del Sur no se parece al de São Paulo, ni aun menos al de Pernambuco. Y existen como consecuencia modos de gobierno "gaúcho", paulistas o nordestinistas que finalmente trascienden las divergencias políticas. Hasta el presupuesto participativo fue introducido en Porto Alegre (Estado de Río Grande del Sur) en Arrecife (Pernambuco) y en San Andrés, en las afueras de São Paulo, de acuerdo con modalidades bastante diversas.

Más allá de las diferencias regionales, el PT también ha viajado por varias corrientes ideológicas, que reproducen hoy la variedad de los orígenes del partido (sindicalismo, movimientos sociales, corrientes de izquierda, sectores progresistas católicos). La transferencia de un "método de gobierno PT", experimentado en el

plano local, a la escala de país no es tan claro ni fácil, porque no existe un cuerpo homogéneo de políticas públicas.

El estandarte del PT, el presupuesto participativo, no se podría aplicar por su parte a escala federal por evidentes razones prácticas. Pero más allá del contenido, el método de gobierno del PT es también una imagen de probidad y de inventiva en la gestión pública. La creación de los secretariados de la juventud en los municipios o de un ministerio federal de ciudades por parte de Lula es una ilustración de estas innovaciones.

La victoria de Lula no refleja solamente la voluntad del electorado brasileño de ver el PT aplicar a nivel federal un método de gobierno que ha plebiscitado a nivel local. Ella le debe mucho también a la personalidad de Lula. En el 2002 no es ya el candidato que suscita el rechazo de una buena parte de la población. Después de las dos elecciones precedentes, el social demócrata Fernando Henrique Cardoso no había dudado en aliarse con la derecha más reaccionaria para derrotarlo, porque Lula lo asustaba con su discurso. Con el paso de los años, los brasileños vieron transformarse este antiguo dirigente sindical en líder bonachón, con un lenguaje sencillo y moderado, listo siempre a dar lecciones de buen sentido. Cercano al pueblo, pero dedicándose con éxito a reasegurar a una comunidad comercial aburrida por la corrupción, Lula fue aceptado en el 2002 por el conjunto de la población.

Esta elección marca aún más su éxito personal que el de su partido. El PT se convierte ciertamente en el primer partido de la Cámara Federal de Diputados, pero solamente con 91 de los 513 diputados. Este grupo parlamentario no es nada homogéneo, además, una buena cuarta parte está constituida por diputados que pertenecen al ala radical del partido de oposición al movimiento ideológico de Lula hacia el centro. Las elecciones a los cargos de gobernadores, por su parte, no quedaron saldadas sino con la victoria de los tres candidatos de PT.

El aura personal de Lula permitió prolongar su estado de gracia más allá de las primeras pruebas y desengaños. Condenado a seguir una política de austeridad, Lula de un solo golpe decepcionó a los sectores sociales que esperaban unas reformas rápidas y radicales. El Movimiento de los Sin Tierra (MST) retornó rápidamente a su estrategia de ocupación de tierras y la reforma del sistema de pensiones, que se estableció con el apoyo de la oposición suscitó la cólera del ala radical del PT, el cual hizo circular una declaración llamando a la "reapropiación del partido".

A pesar de todo, nueve meses después de entrar a ejercer sus funciones Lula todavía goza de un fuerte apoyo entre la opinión pública brasileña, y también es popular todavía en el plano internacional, en donde su tranquilidad y su pragmatismo seducen tanto a los grandes de ese mundo como a los grupos movilizados contra el mundialismo neoliberal.

La participación de Lula, que entró en función apenas en enero del 2003 en el Foro Social Mundial de Porto Alegre y a grandes zancadas en el Foro Económico de Davos, dejó sus huellas. También se siente muy cómodo frente a públicos radicalmente diferentes. Lula preconiza con brillantez el advenimiento de un mundo sin miseria y sin hambre.

BRASIL EN BUSCA DE CREDIBILIDAD

3

CHRISTINE RIFFART
ALAIN SAND ZANTMAN

3

OASIS / 03-04

La reforma al sistema de seguridad social de los funcionarios públicos, aprobada por el parlamento brasileño, el 6 de agosto de 2003, simboliza el nacimiento de un "nuevo PT" (Revista Istoé del 13/08/2003). Abandonando así su papel de partido de protesta minado por las divisiones internas, este movimiento quiere convertirse en un gran partido de masas, reformista, con una vocación definitiva para asumir el gobierno. Sigue habiendo cinco tendencias pero, de entre los elegidos, los elementos más radicales han sido marginados sin debilitar notablemente la presencia parlamentaria del partido. Al alejarse de su franja revolucionaria, y también del apoyo electoral de la función pública, el PT pone fin a una larga luna de miel con su electorado más fiel para perseguir otra luna de miel, esta vez con los mercados financieros.

El gobierno del presidente Lula, que tiene asegurado el apoyo de una mayoría parlamentaria compuesta de representantes de casi todas las formaciones políticas, tanto de izquierda como de derecha, no pretende únicamente desarrollar sus márgenes de maniobra mejorando los indicadores macroeconómicos; quiere también ganarse la confianza del mundo empresarial reforzando, con paciencia, su credibilidad.

Esta dimensión sicológica busca evitar las incertidumbres y los comportamientos especulativos que llevaron a la crisis de 1998/99 y la volatilidad del mercado cambiario y de capitales del año 2002.

¿Puede funcionar un programa como éste? ¿Existe una estrategia económica y política alternativa?

I. Restauración de la confianza tras las incertidumbres pre-electorales de 2002

Tras un año 2002 difícil, la presión ejercida sobre la economía se redujo al principio del año. El cambio en las participaciones de los mercados financieros

internacionales permitió evitar la crisis financiera. Los indicadores se estabilizaron y el espectro de una reestructuración de la deuda pública, que se venía perfilando desde el año pasado, se alejó paulatinamente.

Este regreso de la confianza, vinculado en un primer lugar al fin de las incertidumbres preelectorales y posteriormente al período de gracia del que dispone todo presidente entrante, está asociado, más que nada, con la percepción favorable de los mercados en cuanto a la política de ajuste llevada a cabo por el nuevo gobierno de Lula, en período de crisis. Hay que reconocerle a Lula una entrada en funciones sin tropiezos y una gestión sumamente rigurosa de las finanzas públicas y del riesgo inflacionista en estricta conformidad con las expectativas de los mercados (el superávit primario alcanzó el 4,25% del PIB frente al 3,75% proyectado y las tasas de interés reaccionaron con vigor ante la aceleración de las perspectivas de inflación).

A partir de ahí, el giro en las anticipaciones fue espectacular, favoreció así una flexibilización rápida de las condiciones de financiación. Brasil volvió a ser el mercado favorito de los inversores que operan en los mercados emergentes: particularmente, la prima de riesgo asociada a Brasil, medida a partir del diferencial de tasas entre los títulos de obligación soberanos emitidos por el país en el mercado internacional y los bonos del tesoro de EE.UU. considerados sin riesgo, se sitúa desde principios de mayo por debajo de la barra psicológica de los 800 puntos, tras haber culminado en octubre pasado en 2.500 puntos de base. Asimismo, los precios de venta de los títulos han mejorado notablemente. El "Bono C" - "Bono Brasileño de Capitalización" -, el título soberano con más liquidez en el mercado internacional, fue negociado en junio hasta el 91,9 de su valor facial, su mayor valor histórico, tras haberlo sido al 67% a principios de año y al 50% en el 2002. Estas nuevas oportunidades permitieron a las autoridades volver al mercado de la deuda, tras más de un año de interrupción, y benefician también a los agentes privados, muy dependientes de las fuentes externas de financiación.

El retorno de los capitales se tradujo también en una revalorización del real. Después de una pérdida del 40% de su valor frente al dólar entre diciembre 2001 y octubre 2002, la moneda brasileña se había estabilizado alrededor de los 3,5 reales por dólar para recuperarse en marzo y abril del 2003. En agosto de 2003, recuperó un tercio de su valor frente a su punto más bajo en octubre. Esta apreciación de la tasa de cambio puso fin a la inflación importada y creó las condiciones para una flexibilización de la política monetaria. La tasa de interés de referencia (tasa SELIC) pasó de 26,5% a mediados de junio del 2003 a 21,8% a finales de agosto del 2003. Finalmente, la apreciación redujo la presión sobre la deuda atada al dólar. El viento de optimismo que sopla en los mercados financieros internacionales también afecta al mercado doméstico: la bolsa brasileña (cuya capitalización bursátil representa alrededor de 30% del PIB) recuperó un 35% de su valor desde febrero y un 68% respecto al punto bajo del índice a mediados de octubre.

En este contexto, las necesidades financieras del país serán fácilmente cubiertas este año. El excedente comercial récord, que se espera sea de unos 20 billones de dólares en el 2003, deberán contener el déficit corriente a alrededor de unos 4 billones de dólares mientras que la amortización de la deuda externa, en baja con respecto a años precedentes, necesitará unos 23 billones de dólares. Aunque las inversiones directas extranjeras son débiles frente al panorama de 1998-2001, las amplias posibilidades de obtener préstamos en el mercado financiero internacional completarán fácilmente la liquidez disponible en el marco del préstamo de 32 billones de dólares negociado con el Fondo Monetario Internacional en agosto de 2002 con fecha de vencimiento en diciembre de 2003.

II. Borrar el fantasma de la crisis de 1998

Esta nueva coyuntura pone fin (al menos de manera provisional) a la segunda crisis financiera grave que conoce el país desde 1998. En aquella época, tras meses de ataques especulativos en contra de la moneda, las autoridades se habían visto

obligadas el 12 de enero de 1999 a abandonar el sistema de cambios fijos y ajustables a favor de un régimen cambiario flotante.

Pilar del Plan Real puesto en marcha en 1994 para luchar contra la inflación, el anclaje nominal de la tasa de cambio al dólar (total al inicio, pero que se comienza a flexibilizar a partir de 1995) se vio acompañado de una apreciación de la tasa de cambio real y una pérdida de competitividad de los productos brasileños en los mercados extranjeros y doméstico. En un contexto de apertura a los intercambios externos, esta debilidad resultó en la emergencia de un déficit comercial persistente que hizo pasar la balanza corriente de una situación equilibrada hasta 1994 a un déficit de casi 33 billones de dólares en 1998.

Esta situación resultó ser incompatible con el aumento de los compromisos financieros externos, sobre todo asumidos por el sector privado, resultado de la liberalización financiera y de las tasas de interés prohibitivas a nivel local. Entre 1991 y 1998, la deuda externa en manos del público pasó de 10 a 128 billones de dólares, representando así respectivamente un 10% y un 60% del stock de la deuda externa. Las necesidades de financiación externa se volvieron cada vez menos sostenibles: de 16 billones de dólares en promedio en los años 1990-1994 pasaron a 70 billones en 1999, es decir, alrededor de 13,5% del PIB. A pesar del préstamo del FMI adjudicado en diciembre de 1998, los ataques especulativos contra la moneda nacional persistieron, justificados por el carácter insostenible de la deuda en el marco del régimen cambiario en vigor por entonces. El 12 de enero de 1999 estallaba la crisis y la tasa de cambio caía en picada, tras haber estado sobrevaluada desde el Plan Real. Tras un año de recesión (1999) el crecimiento retomó la iniciativa. El temido disparo de la hiperinflación no se dio, pero las tasas de interés reales quedaron muy elevadas.

III. La inestabilidad de los años 2000: nuevas fuentes de tensión

La crisis financiera de 2002 fue totalmente diferente. Los ataques especulativos no sancionan ya la imposibilidad de reimponer la solvencia externa del país en un régimen cambiario rígido. Ahora revelar la preocupación de los mercados frente a la vulnerabilidad y la inestabilidad potencial del país ante un choque exógeno. A pesar de los programas de ajuste presupuestario iniciados en el gobierno de Cardoso y un control de la inflación por medio de una gestión monetaria estricta, el endurecimiento de las condiciones de endeudamiento en los mercados financieros y los mecanismos de protección ofrecidos a los inversionistas para enfrentar los riesgos cambiarios, decilitaron la economía brasileña y subrayaron la insuficiencia crónica de las reformas estructurales (ausencia de reforma fiscal y de la seguridad social). La exposición al riesgo ha aumentado en los últimos años. Tras la crisis argentina de 2001, el choque político de las elecciones generales de 2002 sacudió de nuevo al país.

El objetivo de inflación definido por el Banco Central de Brasil definió la regla monetaria de las autoridades, independientemente del nivel de la tasa de cambio (aunque el banco puede intervenir en la conducta monetaria si se aparta demasiado el nivel de la tasa con respecto al nivel considerado como aceptable). En caso de choque sobre el real, las tasas de interés son aumentadas para limitar los efectos inflacionistas asociados a la depreciación de la moneda y redirigir las anticipaciones de inflación hacia la meta proyectada. Pero, con el grado de endeudamiento de la economía y sobre todo de su sector público, esta política tiene sus límites. Si el choque continúa, el servicio de la deuda aumenta bajo el efecto de la indexación de la deuda al dólar o a la tasa de interés fijada por el Banco Central mientras que la capacidad de reembolso de los agentes deudores se degrada al ritmo de la ralentización económica. Tras el choque inicial viene una nueva crisis de confianza alimentada por el aumento del riesgo de "no pago" de los agentes. Los *spreads* aumentan y la desvalorización cambiaria persiste, y esto trae consigo nuevas alzas en las tasas de interés y la entrada de la economía en un círculo vicioso. A plazo,

y en ausencia de un giro radical en las anticipaciones, los temores se vuelven profecías auto-cumplidas.

Más allá de su nivel, es la dinámica de la deuda la que da miedo a los mercados. La deuda pública que representaba 50% del PIB en el año 2000 aumentó hasta el 63,5% en septiembre de 2002, antes de volver a un 55,4% en junio del 2003. La deuda pública exterior sigue siendo relativamente baja: 17% del PIB en septiembre 2002 y un 12,1% en el pasado junio. Es ante todo la deuda pública interna la que resulta un problema. Desde las crisis asiática y rusa, el gobierno brasileño ha emitido cada vez más títulos que protegen a los portadores frente a los riesgos cambiarios o ha ofrecido rendimientos lo suficientemente atractivos como para evitar una fuga de capitales. Entre diciembre de 1996 y septiembre de 2002, el stock de títulos ajustados a la tasa de cambio pasó de menos del 10% a cerca de 30% del total, y el de los títulos ajustados a las tasas diarias de remuneración del Banco Central, de 18% al 55%, tras haber alcanzado 65% a finales del 1998. Otro dato importante, la madurez de la deuda interna es corta: apenas 3 años en promedio y 21 meses para un 65% de la deuda.

En el 2000, 2001 y 2002 respectivamente, el sector público pagó en intereses 7,1%, 7,2% y 8,6% del PIB. Sobre los 12 últimos meses que preceden al mes de mayo de 2003, los intereses representaron un 9,6%. Esta dinámica no es sostenible. La estabilización de la deuda exige un nivel de superávit de más del 4% del PIB, objetivo cercano al compromiso con el FMI. Evidentemente, una política así compromete el ambicioso programa de desarrollo de Lula. El gobierno de Lula ya ha hecho votar aumentos de tasas y ha declarado que no reducirá la carga fiscal.

Por lo tanto, es entendible el precio que el gobierno está dispuesto a pagar en términos de popularidad para tranquilizar a los mercados, y esto en un contexto de estancamiento. Así, el precio para pagar por la población, con necesidades urgentes, es alto y la economía está pasando por una prueba álgida.

IV. Los costos reales de la estabilización

Tras la recesión de 2001, el crecimiento retoma su curso con un ritmo lento. Desde finales del año 2002, esta tendencia da signos de cansancio: el PIB se redujo en 0,6% durante el primer trimestre de 2003 con respecto al último trimestre de 2002, y 1,6% en el segundo trimestre con respecto al período anterior. Las exportaciones que habían jugado un papel importante en el crecimiento de la economía hasta el segundo semestre de 2002 se estancan producto de la disminución en el volumen de ventas al exterior y de la revalorización de la tasa de cambio. Además, la recuperación de la demanda interna no se produce.

La tasa de desempleo alcanza el 12,8% en julio, o sea un punto por encima que hace un año. Los ingresos reales de los trabajadores han sido severamente afectados por la aceleración de la inflación. En julio del 2003, el ingreso real efectivamente percibido por las personas empleadas en el mercado formal o informal cayó 16,4% en un año. Una evolución de este tipo solo puede ser acompañada por una contracción del consumo de los hogares (4% en el segundo trimestre con respecto al anterior y de un 7% en un año). La formación bruta de capital fijo también está deprimida (de 6,4% y de 8,6% en los mismos períodos respectivos), y la última encuesta coyuntural relativa a las intenciones de invertir (Ibre-Fgv) no dan ninguna señal esperanzadora: el porcentaje de las empresas que declaran querer extender sus capacidades productivas en el 2003 es el más débil en los cuatro últimos años. Esos malos resultados llegan tras cuatro años de estancamiento de la demanda interna.

Se espera una mejoría para el segundo semestre que podría provenir de la recomposición de los stocks, muy solicitados durante el primer semestre, y de un aumento del consumo, promovido por las bajas tasas de interés y una política presupuestaria menos restrictiva. Además, las exportaciones deberían beneficiarse de una mejoría en EE.UU. y quizás de una ligera depreciación de la moneda con respecto al dólar esperada por los exportadores. Sin embargo, las esperanzas de

una verdadera mejora están aplazadas hasta el 2004, con el IPEA proyectando un crecimiento de 3.5% ese año y sólo 0.4% en el 2003.

V. Las reformas anunciadas por Lula implican el retorno del crecimiento a corto y mediano plazo

Está claro que el saneamiento de las variables nominales y de las finanzas públicas implica una contracción muy fuerte de la demanda interna. Sin embargo, este tipo de presión no puede durar mucho. No sería buena que la credibilidad externa recientemente adquirida en los mercados financieros se hiciera a espaldas del que tiene que ser, en fin de cuentas, el primer beneficiario de la política económica: el pueblo brasileño. Sólo una flexibilización rápida de las tasas de interés podría permitir un retorno del crecimiento. La elección de Lula se hizo con las esperanzas de mejoramiento de las condiciones de vida para una gran mayoría de la población. El margen de manobra para las reformas anunciadas por Lula es estrecho e implica una perspectiva de ganancias a mediano plazo. La publicación reciente del plan plurianual (PPA 2004-2007) por el Ministerio de la Planificación asociado al desarrollo rápido del programa "Zero Fome", responde probablemente a este objetivo.

ALCA, BRASIL Y ESTADOS UNIDOS: DEL RECHAZO CONTUNDENTE A LA BATALLA DIPLOMÁTICA

ABRAHAM BENZAQUEN SICSU
DAVID ROSENTHAL
FREDERICO JAIME KATZ

Pesquisadores do Núcleo de
Estudos para América Latina da
Universidade Católica de Pernambuco.

4

4

OASIS / 03-04

Uno de los temas que marcaron la campaña política de 2002, que llevó al presidente Lula al poder, fue la discusión de la conveniencia para Brasil, e incluso de la viabilidad, de la implantación del Área de Libre Comercio de las Américas - **ALCA**, hasta 2005.

Varios documentos del Partido de los Trabajadores, partido que ganó la elección, mostraban la fragilidad de Brasil y de los demás países latinoamericanos frente al poderío de la economía estadounidense y su competitividad. La posición defendida era que la competitividad de diversos segmentos de esas economías era insuficiente y, por lo tanto, aquella implantación podría llevar a una desestructuración de esos sectores, que podría tener fuertes impactos sobre el empleo y la renta. Al mismo tiempo, muchos también argumentaban que el marco jurídico que debía crearse, traería serias limitaciones al campo de actuación del gobierno, en las áreas económica, ambiental y laboral y su capacidad de implementar políticas dirigidas a promover el desarrollo del país. Las ventajas de participar en bloque, no justificarían tales pérdidas e impactos negativos en las áreas sociales y económicas. Además, se señalaba que en varios segmentos, en los que EE.UU. no gozan de las ventajas iniciales - los sectores más protegidos de la economía americana -, no serían incluidos en la eliminación de barreras comerciales y en las facilidades de apertura total y libre competencia. Por estas razones, diversas eran las voces en Brasil que denunciaban que algunos de los presupuestos que basarían el acuerdo eran, de entrada, incompatibles con la perspectiva de equilibrio y de ganancias para todos los participantes.

Así, a primera vista, deberían causar extrañeza las recientes declaraciones del presidente Lula, expresadas en documento conjunto Brasil-Estados Unidos, firmado en su reciente viaje a Washington, en junio de 2003, reiterando el compromiso de concluir las negociaciones del ALCA, máximo hasta enero de 2005. Inclusive, analizando las ventajas del Libre Comercio y sus beneficios económicos: ¿Sería un rápido cambio de posición, o existiría una lógica subyacente, no muy aparente, basada en una preocupación de no establecer un conflicto abierto, al mismo tiempo que se busca defender los intereses del país a través de otros mecanismos?

La respuesta a esa pregunta pasa, necesariamente, por una mejor comprensión de las partes involucradas y, en especial, por sus preocupaciones expresadas en exigencias hecha en declaraciones paralelas. Del lado estadounidense, uno de los intereses básicos es, al insistir en la concretización del ALCA, garantizar mecanismos de apoyo y protección a las inversiones de sus grupos económicos en los países latinos de nuestro continente, especialmente en los segmentos todavía menos abiertos, como los de servicios modernos. En ese sentido, proteger sus empresas, garantizar mayores niveles de protección a patentes y derechos de propiedad intelectual de los ya acordados en la OMC - los llamados TRIPs¹ - y asegurar que no habrá tratamiento diferenciado a las inversiones extranjeras, así como restricciones a la entrega de lucro para las matrices de las compañías, parece ser fundamental. Claro que el acceso privilegiado a los mercados continua siendo muy importante, pero se cree que el interés estadounidense en garantizar posiciones para sus inversiones externas, es mayor que el garantizar espacios para la exportación y comercialización de sus productos en el continente, espacio que, en gran medida, ya tiene asegurado: no debemos olvidar los diversos acuerdos bilaterales que los estadounidenses firmaron recientemente con los países, entre los cuales se destaca el acuerdo con Chile.

Del lado brasileño, la preocupación es exactamente opuesta: la idea básica es la de que, si algo tendríamos que ganar con el Bloque, sin duda sería el aumento de las exportaciones y la entrada en el megaspacio económico de los Estados Unidos. Para eso, se desea una mayor penetración de nuestros productos en el mercado estadounidense y una reducción significativa, o incluso una eliminación, de las barreras - en su mayoría no aduaneras - impuestas a productos estratégicos como el acero y otros productos de la siderurgia, el calzado, el jugo de naranja y los productos agrícolas. Esto es exactamente lo que Estados Unidos se niega a discutir, buscando llevar el tema hacia el ámbito de las negociaciones multinacionales más amplias, en la Organización Mundial del Comercio - OMC. Hasta ahora, ese país no está dispuesto a discutir esos puntos y considera que éstos no deberían hacer parte de las discusiones preliminares a la formación del ALCA.

¹ "Trade-related Intellectual Property Measures".

Así, una lectura que puede hacerse de las declaraciones, en apariencia contradictorias, arriba expuestas, es que una combinación de la larga experiencia negociadora del nuevo Presidente brasileño, con la competencia y argucia de su combativo - y recientemente reforzado - equipo diplomático, dio como resultado una estrategia que pretende alcanzar sus objetivos, inmovilizando el proceso, inicialmente, a partir de posiciones "simétricas", para, enseguida, negociar salidas más equilibradas. O sea, Brasil enfrentaba una posición de intransigencia de Estados Unidos que, por un lado, no aceptaba negociar un patrón equitativo de aperturas mutuas de mercado, alegando que hay complejidades en las cuestiones levantadas por Brasil y que estas deben ser negociadas en el ámbito de la OMC; por otro lado, no aceptaba dar el tiempo necesario para la profundización y el avance de las negociaciones en el marco del bloque y avanzaba en acuerdos bilaterales con y/o presiones sobre otros países, para imponer el cumplimiento del calendario predeterminado para la constitución del ALCA, en una maniobra que evolucionaba para aislar a Brasil. Ahora, la estrategia brasileña de enfrentamiento parece usar un lenguaje semejante, lo que hace más difícil rechazarla. Enaltece las "virtudes del libre mercado" y, al mismo tiempo, propone que los temas tan valiosos para Estados Unidos, como las garantías y reglas arriba descritas, también se remitan para su acuerdo en el ámbito de la OMC. Se crea una situación de percance, se gana tiempo precioso y se intenta negociar una salida más favorable. Naturalmente, no podemos afirmar con toda certeza que ese sea el plan brasileño, y tampoco nadie puede garantizar que si lo es, funcionará a satisfacción.

De todas maneras, lo que se puede notar es que si, aparentemente, parece haber ocurrido un cambio en la posición brasileña, expresada en las declaraciones que saldrían al final del encuentro de los dirigentes máximos de ambos países, en la práctica, las posiciones continúan bastante divergentes y los intereses son conflictivos. Las posiciones no se han acercado y continúa sin haber claridad con respecto a la manera como podrá viabilizarse la implementación y la consolidación del pacto entre los países, en un tiempo tan exiguo.

La diplomacia tiene la virtud de hacer de un *no* definitivo un *tal vez*, sin decir, de manera definitiva, cómo se estrecharán los lazos entre los países del Bloque. Creemos que, en la práctica, no hubo cambio de la posición de Brasil sino una acomodación a las reglas internacionales de la buena convivencia. Independientemente de cualquier otro aspecto, vale la pena resaltar la observación de Valls Pereira (2003), acerca de que en el ALCA no se prevé la existencia de ningún mecanismo de transferencias, como los implementados en la Unión Europea, que compense las posibles pérdidas. Cabe recordar también, que aunque el proyecto del ALCA no se proponga como el europeo, la creación de una "unión económica", va mucho más allá de un simple "mercado común", en la medida en que contempla la creación de mecanismos que afectarán profundamente la capacidad de acción de los gobiernos de todos los países miembros. Esto refuerza la necesidad de que los más pequeños y los más débiles - todos menos EE.UU. - se preocupen por el establecimiento de reglas claras y equitativas, así como por aumentar todos los esfuerzos para preservar su autonomía nacional².

² Esta cuestión, del establecimiento de mecanismos supranacionales en los bloques, con el objetivo de promover la gestión de las relaciones entre los países, con el fin de garantizar ganancias para todas las partes, incluso a través de la práctica de realizar pagos laterales, está explorado en nuestro trabajo *Mercosur, Cambios necesarios*.

PERSPECTIVAS PARA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN BRASIL

5

WALTER BELIK

Profesor libre del Instituto de Economía y
coordinador del Núcleo de
Economía Agrícola de la Unicamp
- Universidade Estadual de Campinas, SP

Correo electrónico: belik@eco.unicamp.br

5

O A 3 : 3 / 0 3 - 0 4

I. Introducción

La utilización del concepto seguridad alimentaria, da lugar a diferentes interpretaciones. Los países ricos, como grandes productores agrícolas, acostumbran argumentar motivos de seguridad alimentaria para imponer barreras a las importaciones y elevar artificialmente los precios de los alimentos. Entre tanto, los países pobres, gobernados por líderes populistas, se aprovechan de ese concepto para contrarlar los precios e imponer grandes pérdidas a los productores agrícolas, con el fin de complacer a sus electores. La seguridad alimentaria, es igualmente invocada por intereses particulares con el objetivo de promover la destrucción del medio ambiente e incluso la destrucción de los hábitos culturales de un pueblo. En fin, no hay cómo ignorar la importancia de las políticas de seguridad alimentaria, como móviles de las fuerzas productivas.

En Brasil, desde los tiempos coloniales, ha habido, por parte de los gobernantes, una preocupación por la alimentación de la población. Esta preocupación, terminó por traducirse en políticas públicas a partir del siglo XX, cuando aparecieron los movimientos sociales contra la carestía. Las políticas implementadas desde inicios del siglo pasado, abarcaban diversos aspectos como la política agrícola, los sistemas de abastecimiento, control de precios, distribución de alimentos, etc. Sin embargo, en 1996, estas intervenciones puntuales en el campo de la producción y consumo, asumieron otra dimensión, con otros objetivos. Ese año, el gobierno brasileño, junto a otro centenar de países, empezó a ver ese conjunto de políticas dentro de un esfuerzo general para reducir la situación de hambre dentro de sus territorios. Reunidos en la Cumbre Mundial de Alimentación en Roma, varios dirigentes de diferentes países -entre ellos Brasil- firmaron un compromiso de reducir a la mitad el número de personas con hambre en 2015.

Años antes, en 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, el derecho a la alimentación fue equiparado con los demás derechos del hombre establecidos en la Carta de los Derechos Humanos de 1948¹. Ese cambio fundamental

¹ En Brasil existe una Propuesta de Enmienda Constitucional de 2001, que altera el artículo 6º de nuestra Constitución, al incluir el derecho a la alimentación entre los derechos del hombre. Actualmente, la Constitución brasileña se refiere al derecho a la vida, limitándose a dejar implícita la cuestión de la alimentación.

en la manera de encarar el derecho a la alimentación y el compromiso internacional de reducción de las estadísticas relacionadas con el hambre, ponen al Estado en la posición de proveedor y responsable por el bienestar alimentario de su población.

Basados en el principio del derecho a la alimentación, los gobiernos podrían ser el blanco de la censura internacional por no garantizar el acceso de sus ciudadanos a la alimentación. Para ejemplificar ese cambio de enfoque que ocurre a finales de los 90 y que puede observarse internacionalmente, basta con mencionar que en marzo de 2002, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación envió a Brasil un comisario para realizar una inspección. En su informe, presentado en la 59ª reunión de la Comisión (celebrada en marzo de 2003) se destaca que:

"...un tercio de los brasileños sufre de mala alimentación y 18 millones de personas sufren de desnutrición crónica y aguda..." (§11, pág. 5).

Y más adelante:

"A pesar de que el hambre en Brasil no sea obvia, considerando que las personas no mueren de inanición, millones de personas sufren de mala nutrición o desnutrición. la FAO explica que la presencia del hambre no es siempre evidente, porque el cuerpo compensa la dieta inadecuada con una reducción de la actividad física y, en el caso de los niños, con una reducción en el crecimiento..." (§12, pág. 5).

La crítica situación en relación con el hambre, propició el apoyo popular a la enorme adhesión de empresas y organizaciones no gubernamentales al Programa Hambre Cero (PHC⁴), lanzado con motivo de la elección del presidente Lula en 2003, el cual, a pesar de todos los problemas de gestión de la administración pública y de la articulación entre instancias del gobierno, representó un avance en relación con las acciones aisladas de combate al hambre, que se hallaban dispersas y sin ningún tipo de evaluación.

⁴ La sigla en portugués es FZ, que corresponde al Programa Fome Zero (H. de T.).

El presente artículo, pretende hacer una presentación sumaria de los principales elementos, presupuestos y principios del PHC, adoptado recientemente por el gobierno federal. Para ello, tan sólo tomaremos un breve espacio para discutir el concepto de seguridad alimentaria y su influencia en la determinación del público beneficiario que deberá ser cubierto por el programa. Deseamos mostrar también, que las acciones previstas por el PHC, son presentadas respetando las características del medio geográfico y social en que se insertan. Finalmente, haremos unas consideraciones sobre el alcance del programa de manera inmediata y a largo plazo.

II. Hambre y seguridad alimentaria

El concepto de Seguridad Alimentaria nació a partir de la 2ª Gran Guerra, que dejó a más de la mitad de Europa devastada y sin condiciones de producir su propio alimento. Este concepto tenía en cuenta tres aspectos principales: cantidad, calidad y regularidad en el acceso a los alimentos.

Nótese que se utiliza la idea de **acceso** a los alimentos, lo cual es muy distinto a disponibilidad de los alimentos. Los alimentos pueden estar disponibles, según se registra en las estadísticas que la FAO elabora para el mundo cada cierto tiempo, pero la población pobre puede no tener acceso a ellos, ya sea por problemas de renta o debido a otros factores, como conflictos internos, acción de monopolios o incluso desvíos.

Otro aspecto importante es la **calidad** de los alimentos consumidos. Los alimentos disponibles para el consumo de la población, no pueden estar sometidos a ningún tipo de contaminación, fechas de vencimiento caducas o en estado de descomposición. Evidentemente, la calidad de los alimentos tiene que ver con la posibilidad de consumirlos dignamente. Y dignidad significa permitir que las personas coman en un ambiente limpio, con cubiertos y con las normas mínimas de higiene.

En este caso, ciertas prácticas, como el suministro de raciones o suplementos energéticos o cualquier otro tipo de mezclas que pretendan combatir los efectos de la desnutrición, serían condenadas. Existe también una fuerte corriente de estudiosos, incluso entre los militantes de causas ambientalistas, que consideran que dentro del aspecto de la calidad para la seguridad alimentaria es inadmisibles el uso de alimentos transgénicos.

El último elemento relacionado con la definición de seguridad alimentaria, tiene que ver con la **regularidad**. Esto quiere decir que las personas deben tener acceso constante a los alimentos (alimentándose por lo menos tres veces al día, tal como se empezó a considerar recientemente). Por lo tanto, no se considera exenta de riesgo una población que tenga acceso restringido a los alimentos, como por ejemplo, aquellos que esporádicamente reciben una canasta familiar (Pessanha, 2001).

Recientemente, en respuesta a una solicitud de los estados miembros de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas emitió su "Comentario General 12: El Derecho a la Alimentación Adecuada". Este documento se convirtió en un punto de partida para las organizaciones de Derechos Humanos y en un norte para la comunidad internacional. El comentario 12 insiste en la necesidad y en la obligación que todos los estados tienen de "respetar, proteger y realizar el derecho". El documento presenta expresamente en su párrafo 15 "... siempre que un individuo o grupo, por razones que están más allá de su control, es incapaz de usufructuar el derecho a la alimentación adecuada con los recursos de que dispone, los estados tienen la obligación de realizar (proveer) el derecho directamente. Esta obligación también debe existir en el caso de víctimas de desastres naturales o provocados por causas diversas".

Por lo tanto, el derecho a alimentarse regular y adecuadamente no debe ser producto del benemérito o resultado de acciones de caridad, sino, prioritariamente, el fruto de una obligación que es ejercida por el Estado que, en últimas, es la

representación de nuestra sociedad. Vale la pena recordar también que el concepto de seguridad alimentaria está abierto y en discusión. Desde hace poco tiempo, se ha venido hablando de **soberanía** y **sostenibilidad** alimentaria.

El empleo de la noción de **soberanía alimentaria** comienza a surgir con fuerza dentro del debate de la seguridad alimentaria, también en 1996. Durante la Cumbre Mundial de la Alimentación, en el foro paralelo de la sociedad civil, también realizado en Roma, se destacó la exigencia de la soberanía alimentaria. Este concepto, pretende darle importancia tanto a la autonomía alimentaria de los países, como a la independencia de las importaciones y las fluctuaciones del mercado internacional (Maluf, 2000: 59). La soberanía alimentaria atribuye una gran importancia a la preservación de la cultura y los hábitos alimentarios de un país. Dicha posición en torno a la soberanía alimentaria, ha encontrado defensores entre los representantes de los pueblos indígenas, muy fuertes en la América Andina, América Central y entre los pequeños productores europeos.

Por su parte, la **sostenibilidad** incorpora conceptos relacionados con la preservación del medio ambiente, la no utilización de agrotóxicos y la producción extensiva en monocultivos. Los defensores de la sostenibilidad, por ejemplo, están abiertamente en contra del uso de alimentos transgénicos.

Lo que entendemos como **hambre** puede tener muchos significados, que guardan cierta distinción en relación con conceptos anteriores. Técnicamente, la desnutrición energético-proteica es un estado de salud causado por la falta concomitante de calorías y proteínas y que normalmente está asociada con alguna infección³. La persistencia de la desnutrición puede evaluarse a través de criterios antropométricos (peso/edad; peso/estatura y estatura/edad). Otro tipo de desnutrición denominada energético proteica, no puede evaluarse a partir de esos métodos, ya que es consecuente de otros factores, como por ejemplo: carencia de hierro (anemia ferropiva), carencia de yodo (bocio endémico) y la carencia de vitamina A (hipovitaminosis A). Todos estos problemas de nutrición se caracterizan por aquello que se denomina "hambre oculta"⁴.

³ Información obtenida gracias a la profesora Maria Cristina Faber Boag de la Facultad de Ciencias Médicas de la Unicamp.

⁴ Según la profesora Maria Cristina Faber Boag de la Facultad de Ciencias Médicas de la Unicamp.

Por otra parte, tenemos también el problema de la obesidad, que tiene una enorme relevancia cuando se examina el cuadro de nutrición en Brasil. Según una reciente investigación, realizada a partir de los datos del SUS - Sistema Único de Salud en Brasil - el país tiene un grupo de 70 millones de personas con sobrepeso. De ese total, 5 millones sufren de obesidad mórbida. Ese dato, obtenido a partir de los datos 2001, representa el triple de hace 20 años atrás. Los obesos representan un problema de salud, pues, al igual que los desnutridos, requieren de cuidados médicos y, según datos recolectados junto con el SUS, ese grupo consume 77% más medicamentos que la población en general⁶.

Los tres conceptos principales tratados hasta el momento (pobreza, hambre y desnutrición) tienen una fuerte relación entre sí, pero no significan lo mismo. Según Monteiro (1995) la falta de renta dificulta la satisfacción de las necesidades básicas: alimentación, vestuario, habitación, educación, cuidados con la salud, etc. ¿Cuál es la prioridad que la familia tendrá para destinar los escasos recursos (por ejemplo, vivienda por alimentación o cuidados con la salud)? Esa prioridad es diferente de familia en familia. El hambre ocurre cuando la alimentación diaria no supe las necesidades energéticas requeridas para el mantenimiento del organismo y para el ejercicio de las actividades normales del ser humano. La desnutrición es la consecuencia de la manifestación de signos clínicos provenientes de la inadecuación cuantitativa (energía) o cualitativa (nutrientes) de la dieta, o también de enfermedades que producen el mal aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos.

Así, es posible que la sociedad sea muy pobre, lo cual afecta la satisfacción de determinadas necesidades (como educación, salud y vivienda), pero que no padezca hambre. También es posible que las personas tengan una renta suficiente para alimentarse y vivir dignamente, pero no tengan una alimentación adecuada. En relación con el hambre y la desnutrición, Monteiro (1995) afirma que el hambre lleva, necesariamente, a la desnutrición, pero que no toda desnutrición se origina en la deficiencia energética, especialmente dentro de la población infantil. Varios

⁶ Datos recolectados por los profesores Rosely Schieri y Cid Mano de Melo Viana, en investigación dirigida por la UFRJ y presentada en el Fórum del Peso Saludable (Período OASIS de São Paulo, 11/04/2003).

factores como la deficiencia específica de macro y micronutrientes, el cese precoz de la lactancia, la precaria higiene alimentaria y la frecuente incidencia de infecciones pueden ser causantes de la desnutrición infantil, por lo cual, se considera que la desnutrición está más asociada a la pobreza que al hambre, debido a las carencias globales a las cuales se ve sometido el niño, no sólo la falta de ingestión de alimentos sino también la inadecuación nutricional y la falta de diversidad de la dieta, la ausencia de conocimientos básicos de higiene, condiciones salubres de vivienda, cuidados relacionados con la salud, etc.

En el caso brasileño, no hay duda de que la gran causa de falta de acceso a los alimentos, así como de la desnutrición infantil es el bajo nivel de renta. La Investigación Nacional de Salud y Nutrición (INSN⁶) de 1985 comprobó que ligeros aumentos en la renta domiciliar se traducen en un mejor desempeño en el crecimiento de la población hasta los 25 años de edad. Hoffman (1995) también comprobó una correlación negativa entre la persistencia del retardo en el crecimiento durante la infancia y el promedio de remuneración de las familias de estos niños.

Sin embargo, esto no significa que los dos conceptos, hambre y pobreza, puedan tratarse como sinónimos. Infortunadamente, ante la ausencia de datos correctos, debe considerarse que "pasan hambre", o por lo menos son vulnerables a ello, las personas que no tienen la renta necesaria para adquirir un mercado de la canasta familiar. El principal problema no radica en este punto, pues es válida considerar como personas con renta muy baja aquellas que son vulnerables a la situación de hambre o consumo alimentario equitativo y cualitativamente inadecuados. El mayor problema es la inadecuación y grado de generalización de los datos estadísticos para realizar esta medición. Los datos estadísticos, utilizados predominantemente por los estudios basados en métodos indirectos, se basan en la PNAD⁷, que es una excelente fuente de datos para diversas investigaciones.

⁶ La sigla en portugués es INSN, que corresponde a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (N. de T.).

⁷ La sigla PNAD corresponde a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios que significa Investigación Nacional por Muestra Domiciliaria (N. de T.).

Los PNAD presentan las siguientes limitaciones para definir la población que "pasa hambre":

- a) Sólo trabaja con datos de renta y no de consumo. No hay datos exactos de cómo se gasta la renta de las familias. Esta "laguna" sólo es suplida por la POF, que apenas se realiza cada diez años y exclusivamente en las áreas metropolitanas.
- b) Sólo abarcan las familias con domicilios temporales o permanentes. Esto quiere decir que la investigación no contempla el grupo de la población más vulnerable y carente, que es aquella que no posee vivienda y para la cual no existe ninguna clase de estimativo en todo el país. Se excluye a la población rural de la región norte del país (salvo la de Tocantins), que es una de las más pobres del país.
- c) No se incluye el recibimiento de rentas y/o bienes de consumo provenientes de donaciones o de programas gubernamentales, ni la práctica del autoconsumo por parte de las familias agrícolas, factor que puede tener un alto impacto en el consumo alimentario.

Por otra parte, existe una fuerte tendencia por parte de los pobres a sobreestimar y de los ricos a subestimar sus rentas en la declaración, lo que hace que los estimativos de pobreza también sean subestimados.

A nuestro modo de ver, estas razones explican la gran discrepancia existente al comparar las personas vulnerables al hambre con la población evaluada según los dos métodos (directo e indirecto). Lamentablemente, la única fuente de datos que permite hacer este cruzamiento es el ENDEF de 1974/75. Lustosa y Figueireda (1990) hicieron esta comparación cotejando las personas con TAE (Tasa de Adecuación Energética) menor al 100% y personas con gastos globales inferiores a un determinado valor. Según los autores, "las disparidades observadas parecen indicar que, dentro de este conjunto de observaciones, la inadecuación alimentaria se da, en gran medida, independientemente del nivel de gastos familiares" (p. 369).

Esta conclusión aún es válida para los días actuales, en que la mayoría de los estudios para el cálculo de la indigencia utilizan como punto de referencia la renta necesaria para adquirir una canasta familiar. Sin embargo, todas estas investigaciones son necesarias para realizar un seguimiento del problema, pues al mantenerse una metodología constante a lo largo de los años, es posible examinar la evolución del problema cuyo estado actual es variable, según la metodología utilizada.

Frente a las dificultades comprobadas en el proceso de medición de la indigencia / pobreza, es importante poner en claro que no se pretende, en este momento, estimar las personas que pasan hambre en el país, aunque ésta sea una tarea fundamental para la evaluación de los resultados de las políticas propuestas. Esta es una tarea que exige investigaciones amplias, que aún están en elaboración en el país. El objetivo más modesto es el de estimar la parte de la población que no posee renta suficiente para garantizar su seguridad alimentaria y que, por lo tanto, es **vulnerable al hambre**.

III. Estimativas de población vulnerable al hambre

La estimativa de público beneficiario utilizada en el PHC, tomó como base dos elementos importantes desde el punto de vista de las rentas de las familias. Por un lado, se trabajó la renta en términos del poder de compra, considerándose sus valores en términos regionales, a localización de esas familias y las posibles rentas en términos no monetarios, que podrían influir en su poder de compra*. Por otro lado, se analizó el poder de compra como tal, de acuerdo con información sobre el consumo de las canastas familiares regionales y de los factores deflacionarios de precios diferenciados, para entender la evolución del precio de dichas canastas a lo largo del tiempo.

* Por ejemplo, la producción agrícola para el autoconsumo o incluso el "no gasto" de renta por concepto de pago de arrendamientos.

La tabla II que se presenta a continuación, describe los resultados de las estimativas hechas por el Proyecto Hambre Cero en 2001, con base en las PNAD de 1999; dichas estimativas fueron corregidas en 2003, con base en las PNAD de 2001.

Estimativa de beneficiarios de Programas de Combate al Hambre en 2001

Regiones	No. de personas pobres (millones)*	No. de familias pobres (millones)*	% de personas pobres	% de familias pobres	Renta per cápita mensual promedio disponible (R\$)
BRASIL	46.126	9.998	27.3	21.4	43.09
Áreas metropolitanas	10.418	2.429	19.5	15.8	44.61
Áreas urbanas no metropolitanas	23.574	5.148	26.3	20.8	44.45
Áreas rurales	12.134	2.421	47.3	37.3	39.11

Fuente: Proyecto Hambre Cero.

* Excluye personas que reciben subsidio*, empleadas domésticas y sus parientes pobres; personas con renta per cápita inferior a R\$ 71.53 mensuales para el NE rural.

Como se puede apreciar las estimativas de los beneficiarios de los programas de combate al hambre, alcanzan una cifra de 46 millones de personas o casi 10 millones de familias, que representan 27.3% de las personas y 21.4% de las familias brasileñas. También se puede observar que hay una gran concentración de esas familias en las áreas urbanas no metropolitanas (en ciudades pequeñas e intermedias), que suman 51.1% del grupo de personas pobres estimadas. Las áreas rurales reúnen 26.3% y las áreas metropolitanas 22.6% de las familias en situación de riesgo.

* La palabra *pensionista* que aparece en el original en portugués, significa persona que recibe algún tipo de pensión, por ejemplo, de alimentos, especialmente si ésta proviene del Estado (R. de T.).

Es importante destacar la última columna de la tabla que presenta los valores promedio de las rentas de cada uno de los grupos. El promedio de renta entre los pobres en Brasil es de apenas R\$ 43.09, que en comparación con la línea de división entre ricos y pobres, muestra que la pobreza en Brasil es profunda. Esto quiere decir que la distancia que separa el promedio de renta de los pobres de la línea de pobreza es aún muy elevada. Más elevada aún que la distancia que hay entre estas líneas en las áreas rurales, donde el promedio de ingresos está apenas en R\$39.11.

En el Gráfico 1, presentado en anexo, se observa que el Noreste es la región que concentra el mayor número de pobres. El Noreste presenta un grupo de pobres de 23 millones, de los cuales, 8.2 millones tienen su domicilio en las áreas rurales y 8.2 millones en las áreas urbanas no metropolitanas. Esta región concentra también 68.5% de los pobres de las áreas rurales.

Muy a pesar de que el Noreste rural sea presentado como el área que representa el mayor riesgo, la pobreza ha avanzado mucho en las áreas metropolitanas del sur y sudeste brasileños. En una comparación entre las diversas PNADs se comprueba que mientras la pobreza en el campo se encuentra estancada en niveles elevados, la pobreza en las grandes ciudades está creciendo a niveles alarmantes en función del desempleo y de la falta de oportunidades económicas. El estancamiento de la pobreza en el campo se debe, en gran medida, a la institucionalización del mecanismo de pensión rural de carácter universal, puesto en práctica por la constitución de 1988 (Delgado y Carcoso Jr., 2000). El Gráfico 2 ilustra este movimiento, considerando la comparación de las PNAD de 1995 - 2001.

IV. Diseño de un programa integrado

Como puede observarse, un programa que pretenda cumplir los objetivos de seguridad alimentaria, debe seguir directrices un poco más amplias que las

atribuciones exigidas para el combate al hambre. Aunque las áreas de incidencia del hambre endémica sean restringidas a sólo algunas áreas de Brasil, el tratamiento a ser aplicado con el fin de garantizar la seguridad alimentaria debe ser, desde el punto de vista de las políticas sociales, mucho más amplio. Se dice, popularmente, que nuestro país tiene problemas en relación con la seguridad alimentaria, que son un poco diferentes a los encontrados en el África Subsahariana, en donde lo que falta es justamente alimento. En Brasil, no hay problema de oferta de alimentos, pero 46 millones de individuos viven en situación de riesgo, pues su renta es insuficiente para que ellos puedan alimentarse de acuerdo con las cantidades recomendadas y con la calidad y regularidad necesarias.

Un programa integrado de seguridad alimentaria debe apuntar hacia los tres elementos mencionados, relacionados con el acceso a los alimentos: cantidad suficiente, regularidad y calidad. De esta manera, la cuestión no se limita a garantizar la renta de las personas pobres, sino también el que ésta sea utilizada para el consumo de alimentos. Es interesante destacar que es posible hacer que el propio consumo sea una palanca para la inserción social productiva de los sectores excluidos. Al hacer que las familias pobres consuman alimentos producidos por agricultores y pequeñas agroindustrias locales, es posible garantizar que el aporte de renta proporcionado por los programas sociales pueda desbordar y generar más renta y empleo en las regiones deprimidas. Si se considera que 47.3% de los residentes en las áreas rurales y 26.3% de los residentes en las ciudades pequeñas e intermedias están por debajo de la línea de pobreza (ver Tabla 1), el impacto que puede tener una política de este tipo es enorme. Esta dinámica, conocida por los economistas como keynesiana, puede introducir algo nuevo y diferente en Brasil. Por primera vez, con el Hambre Cero, podremos tener en Brasil una lógica en la que la política social sea capaz de impulsar el desarrollo económico y no al contrario, como ha sido a lo largo de nuestra historia.

Ese ideal de un programa integrado de seguridad alimentaria, fue presentado a la sociedad brasileña en octubre de 2001, tras haber sido organizado por el Instituto Ciudadanía de São Paulo, a partir del trabajo de casi un centenar de especialistas.

Este mismo programa fue anunciado como una prioridad por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva en su primer discurso tras haber sido elegido. Para ello, el nuevo presidente creó un ministerio específico para que se encargara del tema, que pasó a articularse con las demás áreas del gobierno con el fin de concretar el PHC.

En resumen, el PHC cuenta con un conjunto de 25 políticas y 60 programas, presentados en sus tres dimensiones: estructurales, específicas de la alimentación y en el ámbito de las políticas locales. En seguida, describiremos cada una de esas dimensiones, ejemplificando con las acciones concretas que se están proponiendo e implementando.

Las **políticas estructurales** intervienen sobre las bases sociales y culturales de las poblaciones consideradas en situación de riesgo nutricional. Mediante el desarrollo de mecanismos que permiten el acceso de activos de producción y educación, se hace posible garantizar la mejoría de la renta, con bases permanentes para los excluidos. Entre las políticas estructurales propuestas y que se están implementando por el PHC están: **a)** Políticas de generación de empleo y aumento de la renta (microcrédito, incentivos a nuevos negocios, capacitación profesional, inclusión digital, primer empleo, etc.); **b)** Intensificación de la Reforma Agraria como forma de inclusión productiva de las familias; **c)** Previsión Social Universal¹⁸, que vuelva a incluir a los trabajadores informales; **d)** Intensificación y ampliación de la beca escuela para garantizar que las nuevas generaciones tengan un nivel educacional más elevado; **e)** renta mínima para las familias en situación más crítica e **f)** incentivo a la agricultura familiar con ampliación de crédito, compras gubernamentales, seguro - cosecha y otros mecanismos que garanticen la fluidez de la producción.

Se denominan **políticas específicas** aquellas que actúan directamente sobre la cuestión alimentaria. Entre las principales podemos mencionar: **a)** tarjeta de alimentación (transferencia de renta condicionada para familias carentes), que tiene la propiedad de unir a los consumidores sin poder adquisitivo a los pequeños productores de alimentos; **b)** ampliación y redireccionamiento del Programa de Alimentación al Trabajador - PAT, en el cual, según lo muestran los estimativos, con

¹⁸ La Previsión Social Universal incluye lo que en Colombia es el sistema de pensión, cesantías y servicio de salud (N. de T.).

la reformulación de la forma de incentivo concedido a las empresas, sería posible incorporar a más de 40 millones de trabajadores al programa, sin contar con la posibilidad de que el PAT (a partir de ciertas modificaciones) cubra también a desempleados y pensionados; **c)** combate a la desnutrición materno infantil, a partir de la ampliación de la atención básica en salud, además de garantizar el abastecimiento de productos alimenticios como la leche y de nutrientes básicos como el hierro y las vitaminas, para los niños inscritos en las redes públicas de servicios de salud y asistencia social, con el objetivo de universalizar los programas ya existentes; **d)** ampliación de la merienda escolar que ya cubre a 38 millones de niños desde el preescolar a la enseñanza fundamental, abarcando también el período de vacaciones escolares y añadiendo otros refrigerios de mejor contenido nutricional, y **e)** educación alimentaria con programas de información para adultos y niños en edad escolar, además de un mayor control en relación con la publicidad de los alimentos; **f)** garantía de la seguridad y calidad de los alimentos a través de la ampliación del control preventivo, con la implementación de un sistema de información y vigilancia de la seguridad de los alimentos, la educación de los individuos involucrados en la seguridad productiva, la promoción de estudios científicos y la transferencia de tecnología y métodos para prevenir riesgos y **g)** reservas de seguridad de alimentos para regular la oferta y evitar las tradicionales oscilaciones de precios en los alimentos. Por otra parte, para la formación de dichas reservas, se daría prioridad a la adquisición de productos a través de la pequeña producción.

Finalmente, haremos algunas consideraciones en relación con las **políticas locales**, que son aquellas que están al alcance de las organizaciones civiles, alcaldías y consorcios de municipios. Entre esas políticas, sólo vale la pena mencionar algunas, a saber:

- a)** Restaurantes populares para la población que vive y trabaja en las metrópolis y cuya renta es baja y las oportunidades de conseguir una alimentación nutritiva y de calidad, son pocas; **b)** Banco de Alimentos y Cosecha Urbana, aprovechando los sobrantes que serían desperdiciados por la industria de alimentos, restaurantes, cocinas industriales y por los vendedores minoristas. Dichos sobrantes serían

empleados para cubrir a las instituciones y organizaciones de apoyo a los grupos carentes, previamente registradas; **c)** Alianza con minoristas para la modernización del sistema de distribución y fluidez de la producción agrícola y agroindustrial local; **d)** Apoyo a la agricultura familiar a través de la apertura de líneas de crédito, asistencia técnica e incluso apoyo a la producción para el autoconsumo, y **e)** Agricultura urbana que trabaja en las áreas urbanas no aprovechadas y terrenos baldíos para la plantación de hortalizas, por parte de asociaciones o cooperativas de desempleados. Estas acciones pueden ser facilitadas por los poderes público y civil locales, a través del acceso a las áreas en comodato, crédito y apertura de sistemas de comercialización.

V. Consideraciones finales

En este artículo se vio que el abordaje de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, permite ampliar el estrecho cuadro de los programas sociales tradicionales, reconociendo que la población en situación de riesgo puede ser mayor que la normalmente identificada. Se mostró también que las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional deben trabajar la necesidad de dar acceso a los alimentos a los grupos inseguros, cubriendo las dimensiones de calidad, cantidad y regularidad en el consumo de alimentos. Vale la pena agregar que el consumo de alimentos debe hacerse de manera digna, es decir, garantizar que las personas puedan alimentarse con ciudadanía, sin ser tratadas a través de la práctica de entrega de raciones, píldoras u otras fórmulas muy utilizadas en los programas de combate a la desnutrición.

El diagnóstico de la seguridad alimentaria señaló que el problema brasileño está asentado en la absoluta falta de poder adquisitivo para el sostenimiento de supervivencia por parte de casi un tercio de la población. Al contrario de otros países pobres, Brasil no tiene problemas en cuanto a la oferta de alimentos, los cuales están disponibles, pero no son accesibles a la población de renta más baja.

Por otro lado, se estima que si la masa de 46 millones de personas en situación de riesgo de hambre fuera inmediatamente incorporada al mercado de consumo, habría una demanda extra de 12% de arroz, 55% de frijol y 23% de leche (Guimarães, 2003), con una incorporación de áreas productivas del orden de los 3 millones de hectáreas y un empleo extra de más de 400 mil trabajadores (Instituto de Cidadania, 2001). Esto quiere decir que un programa integrado, como se propone en el Hambre Cero, promovería no sólo el lado del consumo sino también el lado de la producción, dando origen a un círculo virtuoso de crecimiento.

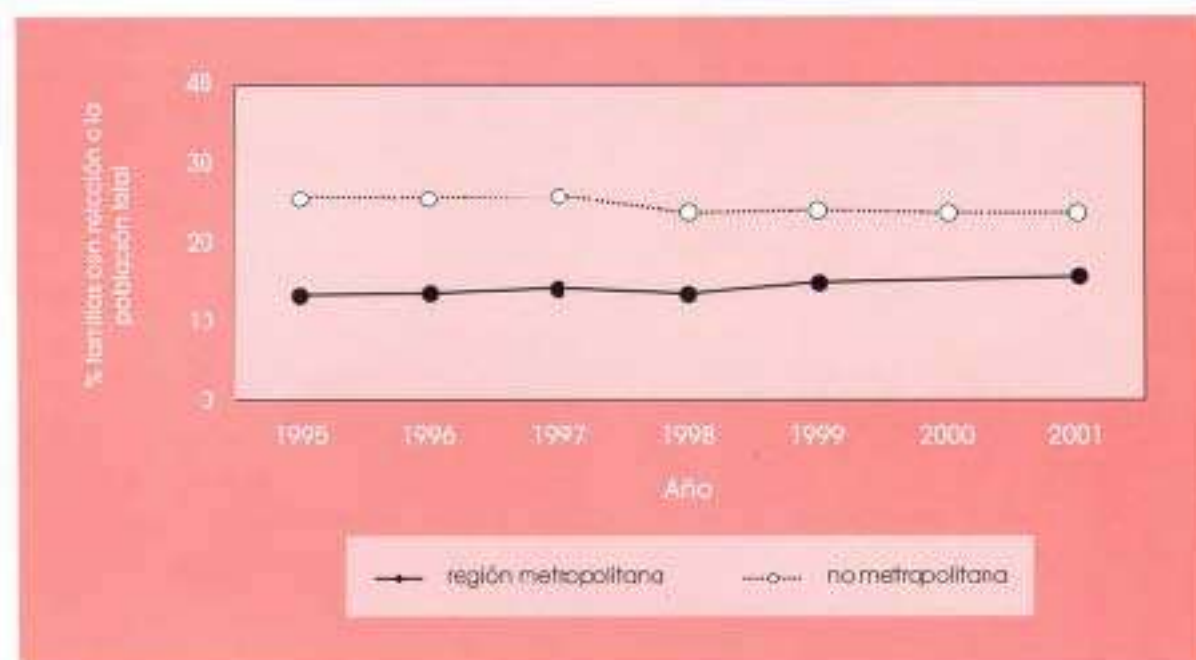
Desde el punto de vista social, las acciones propuestas en el Hambre Cero proporcionan el llamado "penceramiento" de la comunidad. Esto quiere decir que a través del sistema de transferencia de renta condicionada en que las familias reciben los recursos directamente a través de una tarjeta magnética, sin interferencia directa del poder público local, las familias y representantes de la sociedad civil pueden decidir a través de un comité gestor cómo deben darse las contrapartidas por parte de los beneficiarios de los programas. Poco a poco, con la asistencia frecuente a cursos de recalificación para desempleados, cursos de alfabetización, escuela para los niños, seguimiento para las gestantes y recién nacidos y otras acciones, esas familias abandonan la situación de riesgo, elevan su renta y adquieren autoestima. Además de esto, las familias pasan a formar parte de otros programas específicos para cada situación encontrada en la comunidad.

Gráfico 1
Pobres, según regiones y áreas de residencia
(Excluyendo norte rural)
Brasil 2001



Gráfico 2

Evolución de la proporción de familias con inseguridad alimentaria en Brasil 1995-2001



Fuente: Instituto Ciudadania con base en los PNAD

Bibliografía

- DELGADO, G. y CARDOSO Jr., J. C. (1990). *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*, Brasília: IPEA.
- GUIMARÃES, O. (2003) "Arroz, feijão e leite são insuficientes para tanta gente" *Valor Econômico*, São Paulo: 12 de maio de 2003, pág. F2.
- HOFFMAN, R. "Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil". *Estudos Avançados*, v. 9, n. 24, 1995.
- INSTITUTO CIDADANIA (2001) *Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania (117 págs).
- LUSTOSA, T. G. O. & FIGUEIREDO, J. B. "Pobreza no Brasil: métodos de análise e resultados". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 20, n. 2, Rio de Janeiro, agosto de 1990.
- MALUF, R. (2000) "O Novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar" In: Belik, W & Maluf, R. *Abastecimento e Segurança Alimentar*. Campinas: Unicamp.
- MONTEIRO, C. A. "A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil". *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 24, 1995.
- PESSANHA, L. D. R. (2001) *Pobreza, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: Contribuição ao Debate Brasileiro*. (texto apresentado no Seminário "Sistemas Locais de Segurança Alimentar" realizado no Instituto de Economia da Unicamp em novembro de 2002).

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LULA

6

MATEUS AFONSO MEDEIROS

Analista legislativo de la Comisión
de Derechos Humanos de la
Cámara de Diputados

6

OASIS / 03-04

"La seguridad está siendo tratada como un asunto de Estado", insiste el secretario nacional de Seguridad Pública, Luiz Eduardo Soares, en sucesivas entrevistas. Nada más natural para un académico cuya tesis de doctorado tuvo como tema central la obra de Thomas Hobbes. Si hay algún asunto "de Estado", éste es la seguridad.

Pero en realidad, hasta la elección de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente, la seguridad pública ha sido tema de "los estados". Las principales políticas son controladas por los gobernadores de los estados, mientras el gobierno federal, a pesar de mantener las fuerzas armadas y la policía federal, siempre se ha lavado las manos frente a la delincuencia común. En términos de políticas públicas, se limitaba a transmitir presupuestos para que las policías estatales compraran equipos y armas. Por lo tanto, la promesa de Soares es que a partir del gobierno Lula, habrá una verdadera política federal de seguridad pública.

Lula insistió mucho en el tema de la seguridad durante la campaña presidencial. Prácticamente la equiparó a las cuestiones del empleo y el desarrollo económico. Además, mientras el programa económico contenía promesas genéricas de estímulo al crecimiento y la creación de puestos de trabajo, el programa en el área de seguridad, cuyo principal autor fue el propio Soares, traía propuestas concretas de reforma institucional y de actuación en las más diversas áreas (reformas de las policías y del sistema penitenciario, protección de las minorías, etc.). Por lo tanto, contenido es lo que no falta para que el nuevo gobierno implemente una verdadera política federal de seguridad pública. Sólo resta saber hasta dónde tendrá aliento.

Desde que Lula se posesionó, su gobierno ha venido actuando con extrema cautela. Desistió de la idea de subordinar la Secretaría de Seguridad, directamente a la Presidencia de la República, prefiriendo mantenerla en el Ministerio de Justicia. A pesar de que en junio, la Cámara de Diputados haya dedicado una semana entera de su agenda al tema de la seguridad, el gobierno prácticamente no gastó energía en intentar aprobar proyectos de cambio en la estructura de la seguridad. El resultado fue que la Cámara, a duras penas presenció proyectos no polémicos

y de bajo impacto. Quedaron por fuera las alteraciones a las reglas de porte de armas, la estructura de las policías y la seguridad privada, todas, constantes de su programa de gobierno.

Sin embargo, no podemos interpretar la cautela como un retroceso. Aunque esté lento en las acciones, el discurso aún tiene contenido. Un ejemplo es el tratamiento que ha sido dado a la expresión "Estado paralelo", un lugar común en los medios masivos, para designar el poder de los grupos criminales en las favelas de Río de Janeiro. Los gobiernos anteriores afirmaban que la expresión era una "exageración". Soares prefiere corregirla: para él no hay paralelismo, hay una infiltración del crimen en las organizaciones públicas. En boca de un científico social, tal afirmación suena infantil, pero, en cambio, es novedosa para una autoridad nacional de seguridad pública. Soares señala que el gobierno Lula, de hecho, pretende lidiar con los intereses corporativos de las policías, que son el talón de Aquiles de cualquier alteración racional de la política de seguridad. La intención es condicionar la liberación de los presupuestos a una mayor participación federal en la gestión de seguridad. Se creó el "Sistema Único de Seguridad Pública", cuyo contenido legal aún no se conoce, pero cuyos instrumentos prácticos son los convenios firmados con cada uno de los estados. Se establecen metas de gestión y se crean las "Oficinas Integradas de Seguridad Pública" en las cuales se asentará la Secretaría Nacional de Seguridad Pública¹. Lo mínimo que se puede esperar de esas "oficinas" es el establecimiento de patrones en relación con los datos de seguridad pública y criminalidad. Hoy, cada una de las 54 policías estatales produce gerencia y publica la información de la manera como bien entiende. No existe ningún método de homogeneización y mucho menos una periodicidad de divulgación.

Alterar la producción de los datos de criminalidad significa intervenir en prácticas institucionalizadas y en pequeños nichos de poder. Es para dudar si el gobierno tendrá aliento para tanto. Sí. Siempre existirá la amenaza del recorte del

¹ Favela es un término asimilable al de *chamula* en Medellín. Se trata de un conjunto de viviendas, normalmente construidas en los cerros, cuyas condiciones de sanidad son precarias. Infortunadamente, son reconocidas por la violencia en ellas perpetrada (4, de 1).

presupuesto para los estados, pero la liberación del dinero federal obedece a un intrincado juego político, que sobrepasa en mucho el poder de decisión de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública. Los gobernadores tienen una gran influencia sobre las bancadas de sus estados ante el Congreso Nacional, bancadas de cuyos votos el gobierno federal necesita para muchas otras cuestiones, además de la seguridad. Las policías insatisfechas, tenderán a presionar a los gobernadores, quienes a su vez presionarán al gobierno federal. Ése será el juego que probará la habilidad de Soares.

Es curioso que, en términos de acuerdos federativos, la negociación del Sistema Único de Seguridad Pública esté dándose en cada estado individualmente. No es lo que ocurrió con los otros dos asuntos: la reforma tributaria y la previsión social. En ambos casos, el gobierno negoció con todos los estados al mismo tiempo, lo que redujo el poder de negociación de éstos. La estrategia en seguridad tal vez sea el resultado de la cautela. Entre tanto, en algún momento, será necesario hacer un verdadero acuerdo federativo sobre la seguridad. Hasta ahora, el punto positivo es que el gobierno no está perdido ni desinteresado, como ha sido la tradición. Pero eso no basta. Es necesario romper la cautela para no caer en el chantaje.

COLOMBIA Y BRASIL: UNA RELACIÓN POR DESARROLLARSE¹

7

MARTHA ARDILA

Profesora e investigadora. Coordinadora
Relaciones Hemisféricas, Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: maa2@uexternado.edu.co

¹ Actualmente se desarrolla un proyecto sobre "La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante" coordinado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia; FESCOL, dentro del cual Brasil es uno de los grupos de trabajo.

7

OASIS / 03-04

Suramérica termina el 2003 con una serie de cambios programáticos e ideológicos orientados a una "cuarta vía" (con diferentes matices según el país) en el acontecer político de países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela, debido a la presencia de nuevos (y menos nuevos) visitantes en sus casas de gobierno. Por su parte, en Colombia, con el presidente Álvaro Uribe Vélez, se tiende a consolidar una tendencia que venía desde el cuatrienio anterior, y ella se diferencia de la de otros gobernantes de la región, en términos políticos, económicos, sociales e internacionales, que conducirán a convergencias, divergencias y alianzas. Esta característica coyuntural incidirá en la relación colombo-brasileña, así como en la profundización de nuestros vínculos con el resto de la región.

A pesar de que Colombia y Brasil son países fronterizos, de compartir grandes recursos en materia de biodiversidad y hacer parte de grupos de concertación como el Tratado de Cooperación Amazónica, TCA, el Grupo de Río, el Foro Iberoamericano, y la Organización de Estados Americanos, OEA, sus relaciones están por desarrollarse. Muchas razones podrían referirse a dicha debilidad, las cuales se remontan a su historia, a su desconocimiento, a la desinformación y falta de estudio que muestren en forma detallada y profunda la situación y posibles vínculos para un relacionamiento más activo y positivo.

Para analistas internacionales resulta inexplicable el bajo perfil de las relaciones colombo-brasileñas. Dos países cuya frontera de 1.644 kilómetros desde el punto triple en la isla de San José, en el río Negro, hasta la desembocadura del río Apaporis en el Caquetá y desde allí una geodésica hasta la desembocadura de la quebrada San Antonio (Tabatinga) en el río Amazonas; es la segunda en extensión para Colombia después de la venezolana. Para Brasil² es la cuarta después de Bolivia, Perú y Venezuela. Posee y se comparte además, una Amazonía; denominada "el pulmón del mundo", que alberga grandes recursos en materia ambiental y que brinda, a su vez, un gran poder negociador.

² Brasil tiene límites terrestres con nueve países de América del Sur: Uruguay, Argentina, Paraguay, Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam, y con el Departamento Ultramarino Francés de Guayana, en una extensión de unos 16.886 kilómetros. Su frontera con Perú tiene una extensión de 2.796,3 km; con Colombia 1.644,2 km; con Venezuela 2.199,0 km; con Guyana 1.605,6 km; con Surinam 593,0 km; con Guayana Francesa 730,4 km; con Bolivia 3.423,2 km; con Paraguay 1.365,4 km; con Argentina 1.261,3 km; con Uruguay 1.068,1 km.

Ambos países, debido a su ubicación geográfica, presentan múltiples pertenencias, pero cada uno de ellos ha tenido diversas prioridades internacionales. Mientras que Brasil ha privilegiado lo multilateral, Colombia ha focalizado sus relaciones hacia los Estados Unidos. En la coyuntura actual esta tendencia permanece y para nada parecerían converger los proyectos políticos de los jefes de Estado de Colombia y Brasil. A pesar de que históricamente Brasil poco ha desarrollado relaciones vecinales, con la excepción de la Cuenca de la Plata, el mandatario Luiz Inácio Lula da Silva señala a América del Sur y a MERCOSUR como sus prioridades³, y con un carácter pragmático y por encima de concepciones ideológicas, se percibe voluntad política para desarrollar y profundizar vínculos con Colombia. Así lo mostró incluso con su participación en la Reunión Presidencial de la CAN celebrada en Rionegro, Colombia, a finales de junio del año en curso. Ante esta coyuntura favorable, ¿qué temas resultan prioritarios?

I. La agenda temática

Seguridad y medio ambiente, comercio e inversión, educación y cooperación, constituyen temas prioritarios sobre los cuales debería construirse una agenda positiva⁴ para el relacionamiento bilateral entre Colombia y Brasil.

A. Seguridad fronteriza

Desde mediados de los años noventa, la seguridad fronteriza constituye el eje de las relaciones de Colombia con sus vecinos, razón por la cual estudios recientes⁵ se refieren a una securización de la política exterior colombiana en diversos frentes

³ Luiz Inácio Lula da Silva, "La política exterior del nuevo gobierno brasileño", en *Foreign Affairs. En España*, enero-marzo, 2003.

⁴ El término de agenda positiva ha sido utilizado por la embajadora de Brasil en Colombia, María Celina Rodrigues de Azevedo.

⁵ Martha Ardila, Diego Cardona, Arlene B. Tickner, Editores, *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*, Bogotá, FESCOL- Hanns Seidel, 2002.

como el bilateral. Y a pesar de que Colombia posee otras fronteras, como la venezolana y la ecuatoriana mucho más activas y vivas, en este espacio territorial, en el que la Amazonía resulta una prioridad por su biodiversidad, se presencian temas como las drogas ilícitas, la ubicación de grupos alzados en armas como las FARC (con los frentes 1 y 16 que se mantienen en los departamentos del Meta y Guanía), el tráfico ilegal de armas, el contrabando de fauna y flora, y los garmpeiros⁶, que requieren de la búsqueda y fortalecimiento de mecanismos autónomos y bilaterales de cooperación.

Se han iniciado esfuerzos orientados a la cooperación entre los cuales sobresalen los diversos encuentros encaminados a desarrollar mecanismos de confianza y seguridad, como: la I Conferencia Bilateral de Estados Mayores (abril, 2002) entre los ejércitos de ambos países, en la que se trataron aspectos relacionados con seguridad, instrucción y entrenamiento; las Conferencias Bilaterales de Inteligencia; las Reuniones Bilaterales de Inteligencia y en el ámbito civil, las reuniones de la Comisión de Vecindad creada en 1993. Asimismo, en el plano jurídico, se suscribe un acuerdo (junio, 2003) para combatir conjuntamente a los grupos armados y del narcotráfico, intercambiar información de inteligencia y realizar operaciones militares conjuntas en la zona fronteriza. A su vez, se busca revitalizar el acuerdo brasileño-colombiano para compartir los informes recogidos por el Sistema de Vigilancia de la Amazonía, que opera desde el 2002.

Como complemento, Brasil ha puesto a disposición de Colombia su nuevo sistema de vigilancia amazónica, a través de 6 satélites y 26 radares, así como de aviones espías. Este sistema, el SIVAM-SIPAM, permite detectar el paso de vuelos ilegales, identificar y rastrear incendios forestales, contaminación ambiental y tráfico de drogas, entre otros. De igual forma brinda la posibilidad de disminuir la dependencia de la tecnología norteamericana, no obstante el alto costo de \$350.000 dólares que su utilización representaría para el gobierno colombiano.

⁶ Buscadores de oro ilegal. Con los descubrimientos de las zonas auríferas en el área fronteriza con Brasil en los departamentos de Vichaca, Vaupés y Amazonas, han llegado las FARC y narcotraficantes que tratan de legalizar sus capitales mediante la inversión en la compra del oro a los indígenas.

Sin lugar a dudas, se teme y cuestiona la falta de presencia del Estado colombiano, así como la injerencia que Estados Unidos podría llegar a tener en la Amazonía. Es por ello que pese a los esfuerzos encaminados a la cooperación, el país vecino “de casi ninguna presencia militar en la región hace década y media, tiene ahora unos 23.000 hombres”⁷. A su vez, declaraciones del jefe de operaciones del Ejército brasileño en la Amazonía, general Claudio Barbosa de Figueiredo señalan que el Ejército brasileño reforzó su presencia en la Amazonía con 17.000 soldados que antes actuaban en otras regiones del país, principalmente en las fronteras del sur con Argentina, Paraguay y Uruguay. Ese aumento es fruto de la prioridad que el Ejército del vecino país está dando a la defensa de la Amazonía. Sin embargo, se requiere, además de proyectos de desarrollo y cooperación binacional que al mismo tiempo que abarque sus fronteras y regiones, incluya otros ámbitos más positivos, globales e integrales.

B. Las relaciones comerciales

En cuanto al comercio, Brasil privilegia su relación y liderazgo con MERCOSUR mientras Colombia lo hace con Estados Unidos y Venezuela. Debido a los obstáculos que se han presentado en las relaciones comerciales colombo-venezolanas, nuestro país busca otros mercados como Centroamérica y El Caribe, y podría aprovechar la coyuntura para acercarse también a Brasil, tal como viene haciendo Venezuela desde el gobierno del presidente Rafael Caldera.

Brasil es el país más grande de Suramérica, ocupa el 47% del territorio suramericano, es tercero en América y el quinto en el mundo, con una extensión de 8.511.996 kilómetros cuadrados. Tiene una población de 172.400.000 habitantes y se constituye en el sexto país más poblado del mundo. Limita con todos los países suramericanos, excepto Chile y Ecuador. A su vez, es superior a cualquier país de

⁷ Revista Philip Kessler, “Colombia: su Armadura y desafíos para la seguridad territorial”, en: Martha Ariza Gullón, *Colombia y la seguridad hemisférica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-IESCOL, 2001, p. 154. También el periódico *El Espectador* “Brasil refuerza frontera con Colombia”, 3 de agosto de 2002.

América Latina en términos de su PNB, poderío militar y capacidad de sus fuerzas armadas, razones de sobra para convertirse en el “gigante regional” y ejercer un liderazgo. Y como si esto fuera poco, además de ser reconocido por su política exterior preactiva y el impulso a temas como medio ambiente y desarme, aspira a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

No obstante, el comercio colombo-brasileño carece de importancia y por lo que indican las cifras de los últimos años, se tiende a la disminución y a una balanza comercial deficitaria para Colombia, señalando para el año 2002 (en miles de dólares FOB) un total de exportaciones de Colombia hacia Brasil de US\$ 107.823, y de importaciones colombianas desde Brasil de US\$ 471.693⁸. Durante los últimos seis años ni tan siquiera alcanzaron el 1% del total de las exportaciones de cada país: para Brasil significaron el 0.9% del total de sus exportaciones y el 0.3% de sus importaciones⁹. Nuestras exportaciones están compuestas por industria básica como química, productos primarios e industria liviana. A su vez, las importaciones colombianas desde Brasil están integradas principalmente por productos industriales, y también por textiles y química básica¹⁰.

Además de la falta de complementariedad y competitividad, obstáculos relacionados con el transporte y la infraestructura, constituyen una realidad. La búsqueda de una mejor comunicación entre los dos países ha sido uno de los objetivos aparentes de la Comisión de Vecindad, hasta el punto de que una de sus seis subcomisiones es la de Infraestructura, Transporte y Comunicaciones. No obstante, este instrumento no ha pasado del nivel retórico, al igual que en las otras subcomisiones que hacen parte de este mecanismo de relacionamiento.

En materia de integración, ambos presidentes han expresado voluntad y deseo de trabajar en una zona de libre comercio entre CAN y MERCOSUR, conforme a lo previsto en el Acuerdo Marco MERCOSUR-CAN de diciembre de 2002. En cuanto

⁸ Ministerio de Comercio Exterior de Colombia, con base en datos DANE-DIAN, 2003.

⁹ Tendencias corroboradas por Marco Cepick, profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Río Grande en Porto Alegre.

¹⁰ Ministerio de Comercio Exterior de Colombia con base en datos DANE-DIAN.

al ALCA, Brasil se muestra partidario, al igual que Venezuela, de una integración por etapas y grupos regionales: CAN, MERCOSUR y Suramérica, para luego avanzar en una zona de libre comercio de las Américas como la planteada en la Cumbre de Miami de 1994. Y en el mismo sentido, plantea dificultades relacionadas con: las disparidades de las economías de Estados Unidos y el resto de la región, así como con las medidas proteccionistas impuestas por el país del norte.

C. Educación y cooperación

En cuanto a educación hay mucho por hacer sobre todo si pensamos en la necesidad de vencer el profundo desconocimiento que hay entre ambos países. En este sentido, los intercambios universitarios, los seminarios y proyectos de investigación conjuntos así como la creación de la cátedra Brasil en Colombia y Colombia en Brasil, fomentarían el conocimiento e intercambio de experiencias entre los dos países, los cuales revertirían en una agenda mucho más activa entre Brasil y Colombia.

Finalmente, la concreción y puesta en marcha de proyectos conjuntos y dirigidos por ambos países en materia de energía, agricultura (como, por ejemplo, la producción de alcohol a partir de la caña de azúcar; aceites de palma y de soya) y de inversiones¹¹, contribuirían a la construcción de unos vínculos mucho más positivos para la inserción internacional de Brasil y Colombia. Por lo pronto, se necesita licerar temas y proyectos.

D. A manera de conclusión

Las relaciones colombo-brasileñas están por desarrollarse y se requiere del concurso y la voluntad política de sus gobiernos, aunque también de otros actores

¹¹ Discusión realizada en el grupo de trabajo Colombia-Brasil coordinado por FESCOL, mayo 2003.

como los empresarios y académicos. Vencer el desconocimiento mutuo y apoyar programas y proyectos conjuntos en sectores como el energético y el agrícola contribuirán al fomento de una agenda positiva entre los dos países. Hasta ahora los temas prioritarios, al igual que con los demás vecinos, se han orientado a la seguridad. De ahí la necesidad de diseñar una agenda conjunta, autónoma, de corresponsabilidad y cooperación para el tratamiento de la estabilidad de la zona. A su vez, con una visión global e integral orientada a la profundización de las relaciones entre los dos países, se deberán ampliar los vínculos, a otros ámbitos como el educativo, el comercial y el ambiental.

Bibliografía

- Ardillo, Martha, Editora, *Colombia y la seguridad hemisférica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-FESCOL, 2001.
- Ardillo, Martha, Diego Cardona, Arlene B. Tickner, Editores, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FESCOL - Hanns Seidel, 2002.
- Cepick, Marco, "Lazos andinos con Brasil", en *UN Periódico*, Bogotá, noviembre 17 de 2002.
- Gilhodes, Pierre, "Brasil: vecino y gigante desconocido", en *Oasis 95*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996.
- Gilhon Albuquerque, José Augusto, "Los desafíos del futuro gobierno de Lula", en *Foreign Affairs En Español* enero-marzo de 2003.
- Guerrero, Juan Carlos, "Política exterior de Brasil: ¿Un país que juega como gran potencia?", en *Oasis 97*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.



- Haklm, Peter, "Dos formas de ser global", en *Foreign Affairs en Español*, Primavera 2002.
- Lula da Silva, Luiz Inácio "La política exterior del nuevo gobierno brasileño", en *Foreign Affairs, en Español*, enero-marzo 2003.
- Menza, Karla, Luz Marina Ramírez y Henry Vallejo, "Brasil: encrucijada de fin de siglo", en *Oasis 98*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.
- Millet, Richard L., *Colombia's Conflicts: The Spillover Effects of a Wider War*, Miami: North-South Center-Strategic Studies Institute, September, 2002.
- Muela, Mariano, "Brasil: la gran frontera", en *Política Exterior*, Madrid, Estudios de Política Exterior, Vol. XIII, No. 69, mayo-junio de 1999.
- Páez, César, "Redescubrimiento del más grande", en *Oasis 00*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- Roett, Ríordan, "Brazil's Role as a Regional Power", en Ríordan Roett y Guadalupe Paz, Editores, *Latin America in a Changing Global Environment*, Boulder-London, Lynne Rienner Publishers, 2003.

LA SEGURIDAD DE BRASIL EN LA FRONTERA CON COLOMBIA

8

CÉSAR ANDRÉS RESTREPO FLÓREZ

Investigador Fundación
Seguridad y Democracia

Correo electrónico: guambi@hotmail.com

8

OASIS / 03-04

Brasil y Colombia comparten una frontera rica en fauna, flora e historias relacionadas con bonanzas económicas volátiles. Desde los tiempos de la bonanza cauchifera, hasta la presente época caracterizada por el tráfico de armas y cocaína, esta frontera ha evidenciado su interdependencia y vulnerabilidad.

Se extiende a lo largo de 1.644 kilómetros, en una zona selvática, con complejas redes fluviales¹ y enmarcada por la barrera geográfica demarcada por el río Amazonas, en el que confluyen las fronteras de Colombia, Brasil y Perú. Su población aproximada es de 3'000.000 de habitantes, de los cuales solo cerca de 150.000 habitantes son colombianos²; y los cascos urbanos más representativos son Leticia en Colombia y Manaus en Brasil, ciudad con más de 1 millón de habitantes y centro amazónico del comercio.

Las características ambientales y la inexistencia de una red vial del lado colombiano hacen de esta zona un territorio aislado, con poca presencia del Estado, un bajo nivel de movilidad para la seguridad de la región, pocos efectivos, un control territorial casi inexistente que limita la gobernabilidad y soberanía que el gobierno colombiano establece en esta área. Un ejemplo de esto es la importante cantidad de pistas de aterrizaje clandestinas utilizadas para el contrabando y el narcotráfico así como el continuo tráfico de armas, narcóticos y precursores químicos por sus ríos y caños.

La frontera está amenazada por la presencia de grupos armados ilegales de Colombia como los frentes 1, 16 y Amazónico de las FARC; organizaciones de traficantes de narcóticos, precursores químicos para la producción de narcóticos y armas; y, por otro lado, por grupos humanos que explotan de manera ilegal la riqueza ambiental, además de introducir en algunas zonas lotes de cultivos ilícitos.

Frente a este panorama, el gobierno colombiano ha desplegado en la zona una unidad conjunta³ de las Fuerzas Militares, la Brigada de selva No.26, con base

¹ Conformada por ríos como el Vaupés, Apaporit, Coqueta y Futumayo, entre otros, que representan la red de transporte más importante de la región.

² "Otro Colombia frente a Brasil", pág.33, Diario *E Tiempo*, 10 de agosto de 2003.

³ Compuesto por unidades del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

en Leticia, conformada por dos mil quinientos hombres del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea quienes cuidan los 116 kilómetros colombianos del río Amazonas y la frontera con Brasil y Perú⁴, y unidades de Policía en las cabeceras municipales de la región.

Por su parte, en Brasil existe una presencia estatal mayor y un despliegue de seguridad de magnitud más acorde con las necesidades fronterizas. Aunque hay que reconocer que esta realidad es reciente, debido al reconocimiento de amenazas graves a la seguridad nacional y la implementación de programas estatales como el SIVAM/SIPAM y el Plan Calha Norte, medidas que se han venido ejecutando desde hace aproximadamente diez años.

Recientemente, la frontera entre Colombia y Brasil ha tomado importancia debido a la implementación del Plan Colombia lo que significó para Brasil un peligro inminente del desbordamiento del conflicto armado colombiano hacia su territorio nacional y más recientemente la aparición de hostigamientos armados en la región de Leticia (Colombia) - Tabatinga (Brasil), el confuso incidente en relación con la posible liberación de secuestrados de las FARC en el cual estuvieron involucrados los gobiernos de Brasil y Francia y el innegable aumento de las actividades de las organizaciones ilegales en la región.

Dada la creciente importancia de la relación fronteriza entre Colombia y Brasil, a continuación se presenta una breve aproximación a los elementos que componen dicha relación como la política de fronteras de Brasil, el despliegue operativo para la seguridad fronteriza, el sistema de vigilancia y protección amazónica SIVAM/SIPAM y el Plan Calha Norte.

⁴ "Crisis Colombia frente a Brasil", pág. 36, Diario *El Tiempo*, 10 de agosto de 2003.

I. Política de fronteras de Brasil

La República Federal de Brasil, en el marco de su política exterior, delega en el Ministerio de Defensa Nacional la salvaguarda de la soberanía nacional y la protección de las zonas de frontera frente a las amenazas latentes que enfrenta.

El Ministerio de Defensa Nacional, en su Política de Defensa, define como un interés primordial proteger la soberanía y defender los intereses económicos y políticos de Brasil. Estos intereses se han visto amenazados por varios factores de inestabilidad regional como lo son el crecimiento de las actividades criminales transnacionales en la región amazónica y el desbordamiento de las acciones armadas de grupos ilegales que operan en los países que comparten frontera.

La defensa del territorio amazónico y de las zonas de frontera en Brasil está fundamentada en la preservación de la soberanía, la presencia del Estado de derecho y las instituciones democráticas y la preservación de la cohesión y la unidad nacional⁵.

Asimismo, se enmarca en una política del Estado basada en una diplomacia activa por la paz y una posición estratégica disuasiva basada en unos límites fronterizos claramente definidos y reconocidos internacionalmente; una relación directa con los países vecinos y la comunidad internacional, sustentada en la confianza y respeto mutuo; el rechazo a las guerras de conquista; la solución pacífica de controversias y el uso de la fuerza como un recurso de autodefensa⁶.

De esta forma, el Estado brasileiro ha encargado al Ministerio de Defensa Nacional y sus fuerzas armadas los siguientes objetivos⁷:

- i) participar en operaciones de mantenimiento de paz, que respondan a intereses nacionales; ii) contribuir activamente para el fortalecimiento, expansión y consolidación de la integración regional; iii) actuar en el**

⁵ Política de Defensa Nacional de Brasil.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

mantenimiento de un clima de paz y cooperación a lo largo de las fronteras nacionales y la solidaridad en América Latina y el atlántico sur; iv) intensificar los intercambios con las fuerzas armadas de las naciones amigas; v) proleger la amazonia brasilera con apoyo a la sociedad y fortalecimiento de la presencia militar; y vi) priorizar acciones para desarrollar las zonas de frontera en especial las regiones norte y centro occidental.

Adicionalmente el Estado brasilero ha venido trabajando en el fortalecimiento de sus zonas de frontera, en especial de su frontera norte y noroccidental a través del fortalecimiento de sus relaciones bilaterales y la puesta en marcha de programas como el "Plan Cobra" y la implementación del Sistema de Vigilancia de la Amazonia "SIVAM/SIPAM", que más adelante se definirán como componentes de despliegue operativo para la seguridad.

Aunque estas acciones dan la impresión de ser una acción coordinada integral e intensa sobre las fronteras, el Estado brasilero apenas empieza a trabajar en el control de la frontera con Colombia, ya que el éxito de las políticas que decida aplicar requiere del fortalecimiento de la confianza y la cooperación entre los dos países, una atención mayor sobre los asuntos fronterizos, el reconocimiento de las amenazas en su verdadera magnitud y como lo han dicho en varias oportunidades oficiales de gobierno de Brasil, una mayor atención del Gobierno de Colombia en cuanto a equilibrio de fuerzas, presencia del Estado y freno a la permeabilidad de las zonas de frontera por parte del crimen transnacional.

II. Despliegue operativo para la seguridad fronteriza

El gobierno brasilero se ha comprometido con el resguardo de la frontera con Colombia y el desarrollo de una presencia estatal consistente, que proteja su poderío amazónico, controle los flujos migratorios y conserve su riqueza ambiental.

En este sentido, ha dispuesto la configuración de un esquema de seguridad y defensa en la Amazonia, el cual está encargado de responder a los retos y amenazas que surgen de las relaciones fronterizas con Colombia⁸.

En ese sentido las Fuerzas Armadas de Brasil han dispuesto el despliegue de fuerzas del Ejército, la Marina y la Aviación, conformado de la siguiente manera⁹:

Ejército brasilero	Armada brasilera	Fuerza Aérea brasilera
- Comando Militar de la Amazonia (Manaos) Unidades: (3) Brigadas de infantería de selva (Boa Vista, Tefe, Marabá). (2) Agrupaciones de ingenieros de construcciones. - Centro de Operaciones en la Selva y Acciones de Comando -CCSAC- (Manaos).	- Base Naval Fluvial del Sexto Distrito Naval Equipos: (2) Patrulleros Clase "Roraima". (2) Patrulleros Clase "Pedro Teixeira". (1) Patrullero Clase "Parnaíba". Unidades de Infantería de Marina: (1) División Anfibia. (1) Comando de Refuerzo.	- Comando Aéreo Regional VI (Manaos) Aeronaves: - AT-26 "Xavante". - AT-27 "Tucano". - Aeronaves de enlace. - Transporte liviano "Bandeirantes". Helicópteros: - UH-1H. - Helicópteros de observación "Esquilo". Radares: - Base en tierra (GBR). - Móviles.

⁸ En muchas regiones, la Fuerza Pública colombiana ha debido renunciar al control territorial de su frontera y ha delegado esta a las acciones que puedan desarrollarse en frentes apropiados del otro lado de la frontera, como es el caso de la zona de la Guillermina (Colombia) frente a Villa Bittencourt (Brasil). Ver "Ocho Colombia frente a Brasil", pág. 35, Diario *El Tiempo*, 10 de agosto de 2003.

⁹ Tomado de DOGLIOU, Carlos R. "Brasil prepara su frontera ante la intensificación de la guerra civil colombiana". www.nuevamayoria.com/invest/detania/cdefe258.html

El despliegue policial que ha dispuesto el Gobierno de Brasil está compuesto por efectivos de la Policía Federal y de las Policías Estatales de la siguiente manera¹⁰:

Policía Federal Brasileira (PFB)	Policías Estatales
• Superintendencias regionales en Manaus. • Delegaciones en todas las localidades fronterizas.	• Policía Militar do Amazonas.

III. SIVAM/ SIPAM

El Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonia es un programa que fue desarrollado por el Gobierno Federal de Brasil a partir de 1990 con el fin de proteger la región amazónica, garantizar su desarrollo sostenible y preservar su soberanía sobre la amazonia brasileira¹¹. Dicho sistema puede definirse así:

SIVAM: Infraestructura de medios técnicos y operacionales (radares fijos y móviles, sensores, estaciones de recolección de datos ambientales, meteorológicos, etc.) con el objetivo de recolectar, procesar, producir y difundir datos de interés a las organizaciones integrantes de SIPAM (instituciones públicas, universidades, órganos de protección ambiental, de lucha contra las actividades ilícitas, etc.)¹².

SIPAM: Comprende la organización sistémica de los organismos e instituciones cuyo objeto sea integrar, avalar y difundir conocimientos para el desarrollo de acciones

¹⁰ Tomado de www.csf.gov.br

¹¹ www.sivam.gov.br

¹² <http://www.mre.gov.br/boletim/sivam.htm>

globales y coordinadas, en la región de la amazonia, con el fin de potenciar los resultados de su implementación¹³.

El SIVAM/SIPAM será utilizado en vigilancia ambiental, vigilancia del espectro electromagnético, control de la ocupación y uso del suelo, vigilancia y control de epidemias y enfermedades, una rápida y eficaz actuación de la defensa civil, la identificación y lucha contra actividades ilícitas, la protección de los territorios indígenas, la vigilancia y control del tráfico aéreo, apoyo y control a la circulación fluvial y apoyo a las actividades de investigación y desarrollo sostenible de la región.

IV. Plan Calha Norte

Dada la preocupación del gobierno federal por la situación en las zonas norte y centro occidental, se creó en 1985 el Plan Calha Norte, "para atender las necesidades de desarrollo y empleo en la amazonia septentrional, respetando las características regionales, las diferencias culturales y el medio ambiente en armonía con los intereses nacionales"¹⁴.

Este plan, que inicialmente estuvo coordinado de manera interinstitucional, pasó a ser un programa coordinado por el Ministerio de Defensa, entidad que se encuentra encargada de garantizar el cumplimiento de los dos objetivos principales:

- Contribuir en la protección de la soberanía nacional y la integridad territorial de la región Calha Norte.
- Contribuir en el desarrollo y promoción de la región Calha Norte.

Este plan que se enmarca inicialmente en la zona fronteriza, se ha convertido en una estrategia importante para enfrentar el agravamiento de ciertas amenazas

¹³ <http://www.mre.gov.br/boletim/sivam.htm>

¹⁴ http://www.defesa.gov.br/pch/oque_e/index.htm?page=oquee

presentes en la amazonía, como el "desplazamiento demográfico a zonas remotas y el esparcimiento de los ilícitos fronterizos"¹⁶.

V. Plan Cobra

El Plan Cobra tiene como propósito principal controlar la frontera entre Colombia y Brasil. Por medio de este programa fueron reforzados los puestos militares y de la policía federal de Brasil, para aumentar la presencia del Estado brasileño en sus zonas de frontera y disminuir el impacto de las amenazas derivadas de la implementación del Plan Colombia. El aumento de efectivos en la frontera se realizó especialmente en las poblaciones de Tabatinga, Ipiranga y Vila Bittencourt¹⁷.

VI. Reuniones Binacionales

Brasil mantiene relaciones bilaterales con Colombia, en el tema específico del control fronterizo a través de reuniones binacionales entre sus fuerzas armadas y el intercambio de información entre unidades fronterizas.

Durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe, su visita presidencial a Brasilia en marzo de 2003, determinó un aumento de las relaciones en los asuntos de seguridad, con el compromiso binacional de la creación de un grupo de lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional con los ministerios de justicia, defensa y cancillerías.

¹⁶ <http://www.dafsa.gov.br/por/ocue/0/index.htm?ocue=ocue0>

¹⁷ GOSSMAN, Eleanor. "El lanzamiento del Plan Cobra: Brasil reforzó su frontera amazónica". Diario *Clarín*, Jueves 28 de septiembre de 2003.

En desarrollo de estos compromisos, los ministros de defensa de Colombia y Brasil firmaron¹⁷ el 20 de junio de 2003 en Bogotá, un "memorando de entendimiento" donde se acordó combatir conjuntamente a los grupos armados y del narcotráfico en lo que concierne a la zona fronteriza, el intercambio de información de inteligencia y la realización de operaciones militares conjuntas en la zona fronteriza¹⁸.

VII. Conclusiones

Los anteriores elementos demuestran el incremento de medidas de seguridad del Gobierno de Brasil en la frontera y su preocupación por el desbordamiento del conflicto armado colombiano en su territorio, además del crecimiento del impacto de las actividades de grupos de delincuencia transnacional.

Por su parte, el gobierno colombiano sigue trabajando con sus limitadas capacidades y una escasa presencia de los organismos de seguridad colombianos en la zona de frontera, haciendo de ésta una zona de alta permeabilidad y mínimo control frente a actividades de las organizaciones criminales transnacionales, los grupos armados ilegales y los cultivos ilícitos.

No obstante, hay que indicar que el Gobierno Federal de Brasil sólo ha reconocido la importancia del control fronterizo recientemente, dada su anterior subestimación de las amenazas, por lo cual las organizaciones ilegales y criminales conservan sus posiciones a lado y lado de la frontera.

De todas maneras, acciones como el Plan Cobra, el Plan Calha Norte, la entrada en funcionamiento del SIVAM/SIPAM y las posiciones asumidas por

¹⁷ Brasil tras los FARC y los traficantes. Sábado, 21 de junio de 2003.

¹⁸ news.bbc.co.uk/1/ptspanish/latin_america/newsid_3010000/3010284.stm

¹⁹ *El Espectador*, 21 de junio

funcionarios del gobierno brasileño como el general Cláudio Barbosa de Figueiredo¹⁹, jefe del Comando Militar de la Amazonía (CMA), sobre la creciente importancia de la frontera colombiana frente a las históricamente observadas²⁰, parecen ser indicios que la seguridad de la frontera Colombia-Brasil, por lo menos del lado brasileño, toma la importancia que exigen las actuales amenazas.

¹⁹ El general Figueiredo, en declaraciones al diario *Diário da Manhã*, expresó que la guerra colombiana, que es presuntamente planeada crear un "narcopoder" en la Amazonía, están cada vez más cerca de la frontera con Brasil. Agencia EFE: 19 de mayo de 2002.

²⁰ Como la frontera con Argentina, Paraguay y Uruguay.

ESTADÍSTICAS SOBRE BRASIL

9

ADRIANA ISABEL TORRES ALONSO

Profesora. Asistente Especialización
y Maestría en Políticas y Asuntos
Internacionales, Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: alta1@uexternado.edu.co

9

OASIS / 03-04

BRASIL





Fuente: Biblioteca Pública Digital - Josemar da Silva Alves, 2002

Brasil - Datos generales

- Nombre: República Federal do Brasil
- Día de la independencia: 7 de septiembre de 1822
- Territorio: 8.511.765 Km² - 7 veces el tamaño de Colombia (1.138.91 Km²)
- Capital: Brasilia
- Ciudades principales: Sao Paulo y Rio de Janeiro
- Brasil se encuentra dividido en 5 regiones con 26 estados y 1 distrito federal
- Población: 174.5 millones de habitantes - 5° país del mundo en población - 33% de la población en América Latina y el Caribe.
- PIB: US\$ 452 mil millones - 5.5 veces más que Colombia y 4.4 veces más que Argentina.
- Ingreso per cápita: US\$ 2.850 (2002); US\$3.610 (2000)

Fuente: Gobierno de Brasil y Ministerio de Desarrollo, 2002

Países que tienen frontera con Brasil	
País	Frontera (Km.)
Bolivia	3.126
Perú	2.995
Colombia	1.644
Guyana	1.606
Venezuela	1.495
Paraguay	1.335
Argentina	1.263
Uruguay	1.003
Guyana Francesa	555
Suriname	593

Fuente: Embajada de Brasil en Colombia y Gobierno de Brasil

Regiones y estados				
Región Norte	Región Noroeste	Región Sur	Región Sudeste	Región Centro Oeste
La mayor del país, ocupa el 45% del territorio nacional y está formada por los estados de:	Ocupa el 18,2% del territorio nacional y está compuesta por los estados de:	La menor del país, ocupa el 6,7% del territorio nacional y está formada por los estados de:	Con el 10,8% del territorio nacional, comprende los estados de:	Comprende el 18,8% del territorio y está compuesta por los estados de:
- Roraima - Acre - Amazonas - Roraima - Pará - Amapá - Tocantins	- Maranhão - Piauí - Ceará - Paraíba - Pernambuco - Alagoas - Sergipe - Bahia - Rio Grande do Norte	- Paraná - Santa Catarina - Rio Grande do Sul	- Minas Gerais - Espírito Santo - Rio de Janeiro - São Paulo	- Mato Grosso - Mato Grosso do Sul - Goiás - Distrito Federal (Brasilia)

Fuente: Embajada de Brasil en Colombia y Gobierno de Brasil

PERFIL POLÍTICO

Cámara de Diputados	
Partido	Escaños
Partido del Frente Liberal (PFL)*	85
Partido Social Demócrata de Brasil (PSDB)*	71
Partido Progresista de Brasil (PPB)*	48
Partido de Trabajo de Brasil (PTB)*	26
Partido de Trabajadores (PT)**	91
Partido Socialista de Brasil (PSB)**	22
Partido Democrático de Trabajadores (PDT)**	21
Partido Comunista de Brasil (PC do B)**	12
Partido Popular Socialista (PPS)**	15
Partido Liberal (PL)/Partido Social Liberal (PSL)	
Partido del Movimiento Democrático de Brasil (PMDB)	74
Otros	
Total	513

* Aliados

** Aliados

Fuente: Political Database of the Americas, Georgetown University y www.latin_focus.com, 2003.

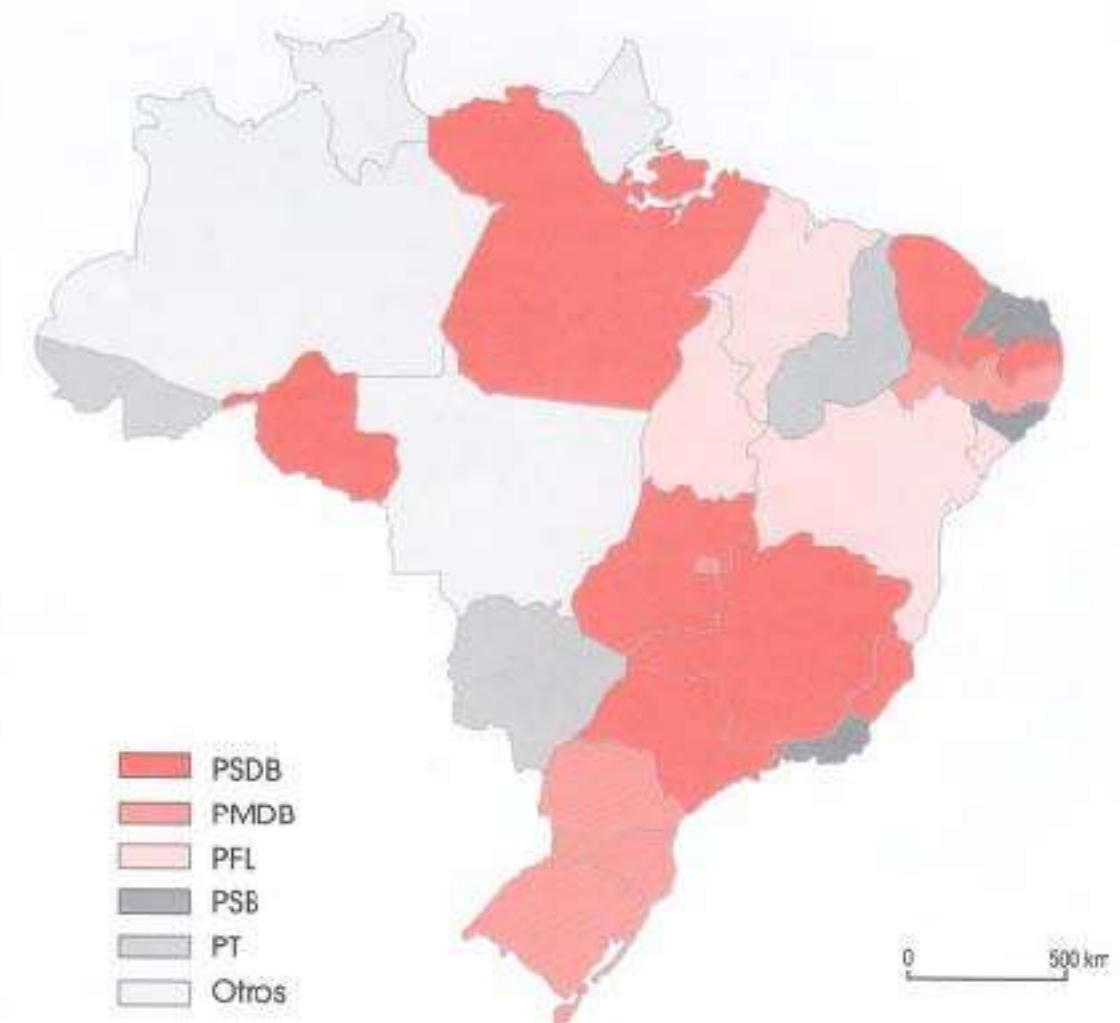
Senado	
Partido	Escaños
Partido del Movimiento Democrático de Brasil (PMDB)*	
Partido del Frente Liberal (PFL)*	
Partido Social Democrata de Brasil (PSDB)*	11
Partido de Trabajo de Brasil (PTB)*	3
Partido Progresista de Brasil (PPB)*	1
Partido de Trabajadores (PT)**	14
Partido Democrático de Trabajadores (PDT)**	5
Partido Socialista de Brasil (PSB)**	4
Partido Popular Socialista (PPS)**	
Partido Liberal (PL)	3
Partido Social Democrata (PSD)	
Total	61

* Aliados

** Aliados

Fuente: Political Database of the Americas, Georgetown University y www.latin_focus.com, 2003.

BRASIL - PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PODER 2003

Fuente: "Elecciones 2002", en www.veja.com.br, abril 8 de 2003.

Perfil demográfico

- Población: 174.5 millones de habitantes
- Población urbana: 142 millones de habitantes (82% del total)
- Población rural: 32 millones de habitantes (18%)
- Composición étnica:
 - 53.7% blancos
 - 39.1% mestizos
 - 6.2% negros
 - 0.5% asiáticos
 - 0.4% indígenas
- Crecimiento demográfico: 1.22% promedio anual
- Esperanza de vida al nacer: 68.3 años
- Mortalidad infantil: 30/1000
- Tasa de analfabetismo: 12.3% de personas mayores de 15 años

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), Banco Mundial y Embajada de Brasil en Colombia, 2002

INDICADORES DEMOGRÁFICOS

Crecimiento de la población (en millones de habitantes)



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), 2003

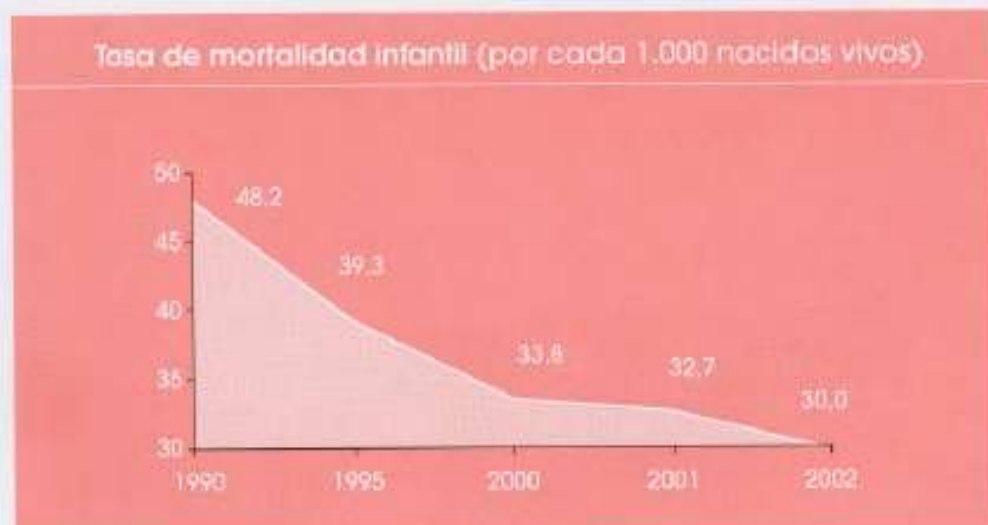
Esperanza de vida al nacer (en años)



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), 2003



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) e Instituto de Investigación de Economía Aplicada (IPEA), 2003.



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) y Banco Mundial, 2003.



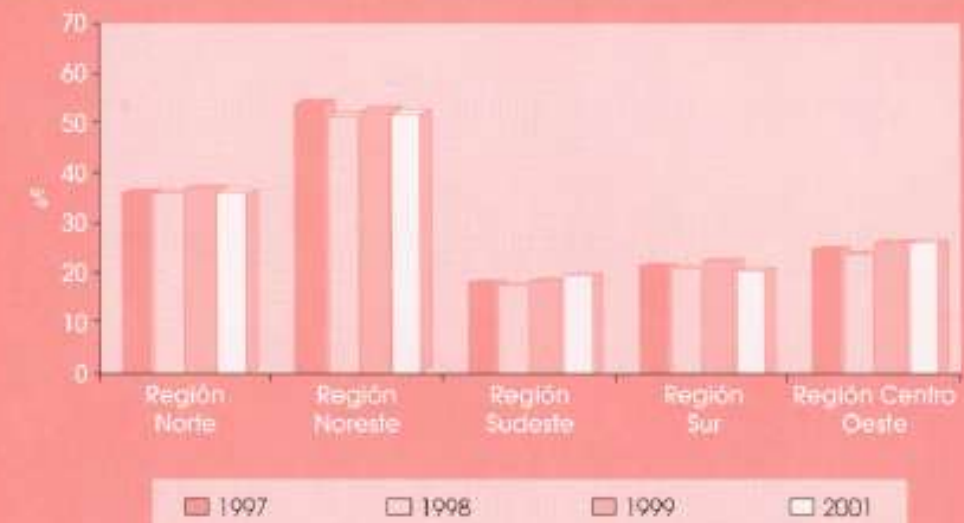
Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) y Banco Mundial, 2003.

MAPA INDICE DE DESARROLLO HUMANO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN (1991-2000)



Fuente: <http://www.undp.org.br/IDHM-BR%20Atlas%20Webpage/index.asp>

Indicador de pobreza por región
% de la población en estado de pobreza



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) e Instituto de Investigación de Economía Aplicada (IPEA), 2003

* Datos para el año 2000 no disponibles por el manejo de una metodología diferente en el censo realizado en el 2000.

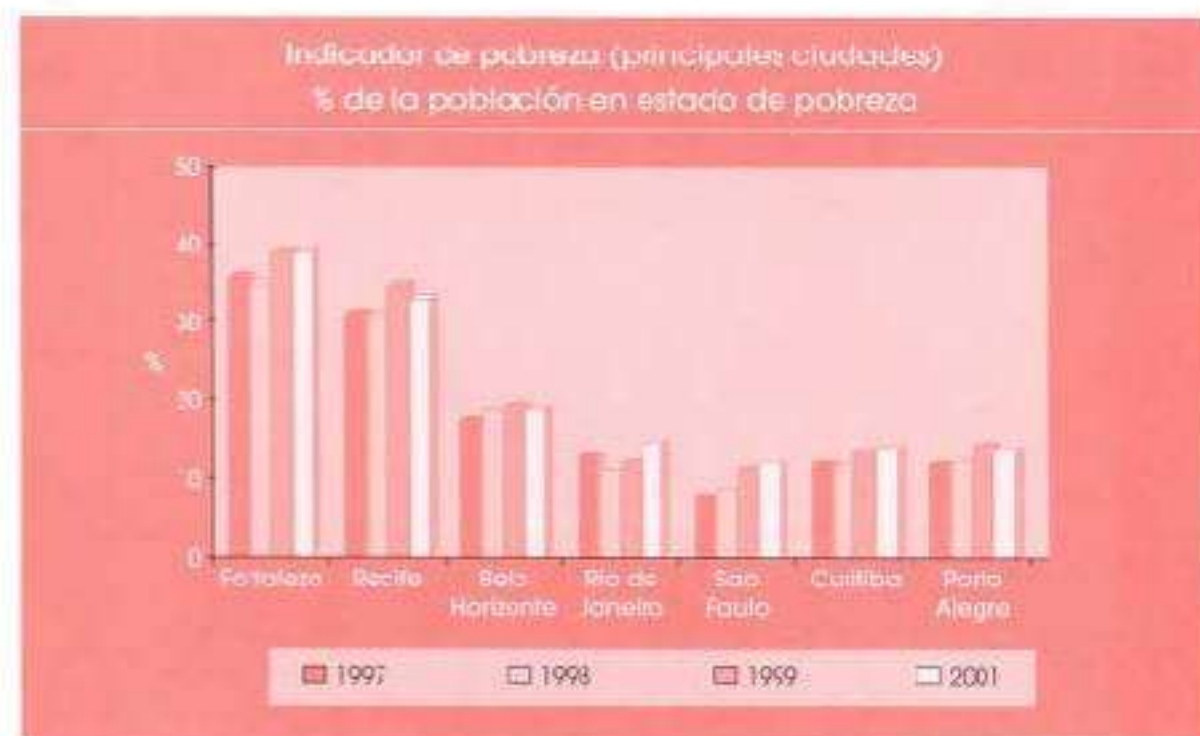
INDICADORES SOCIALES

Sector educación

Expansión del sistema educacional 1994-2001
 (% aumento de inscripciones)

Nivel básico	↑	11%
Escuela secundaria y educación técnica	↑	71%
Universidad	↑	62%

Fuente: Ministerio de Educación de Brasil



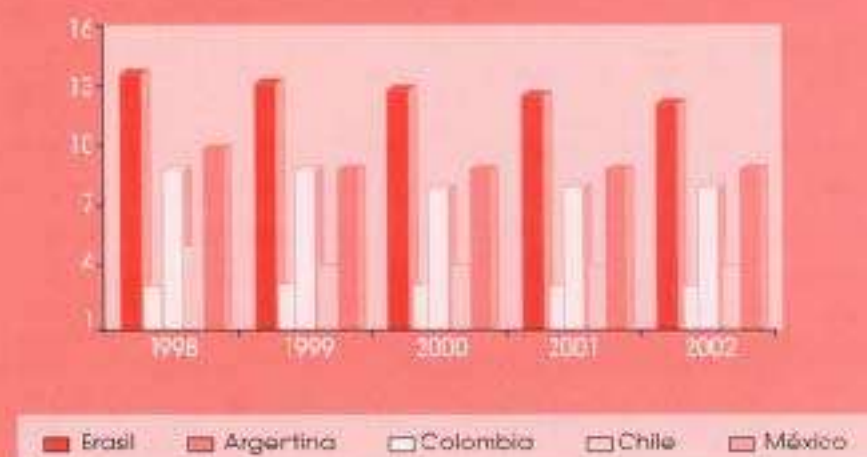
Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) e Instituto de Investigación de Economía Aplicada (IPEA), 2003

* Datos para el año 2000 no disponibles por el manejo de una metodología diferente en el censo realizado en el 2000.



Fuente: INEP/MEC, Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) y Banco Mundial, 2003.

Educación • Tasa de analfabetismo % de personas con 15 años de edad y mayores



Fuente: Banco Mundial, 2003

Sector salud

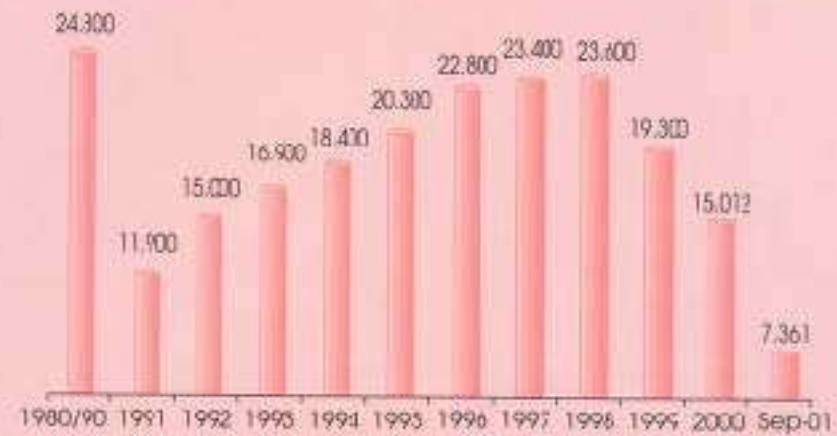
Política de terapia antirretroviral* 1995-2001

- Tratamiento gratuito
- **7 de cada 14 medicinas son genéricas**
- El costo promedio por año bajó de US\$ 4.860 en 1997 a US\$ 2.530 en 2001
- Ahorros de US\$ 1.2 mil millones (1995-2000)

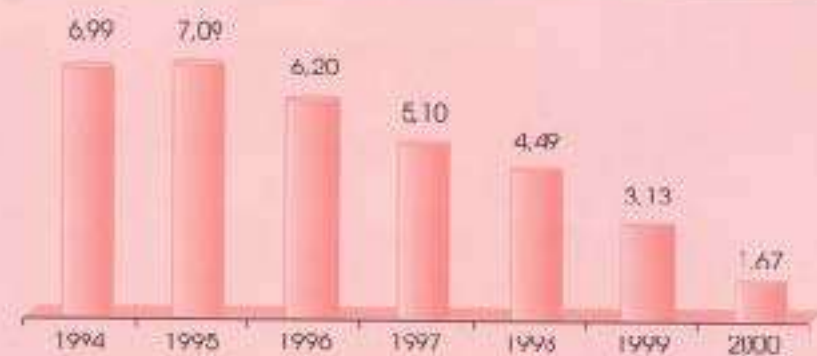
Fuente: Ministerio de Salud de Brasil

* Terapia para los enfermos del SIDA

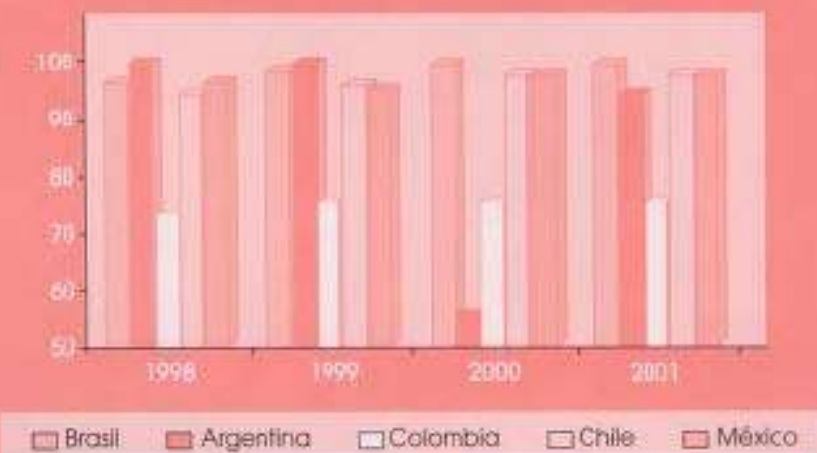
Casos diagnosticados de SIDA



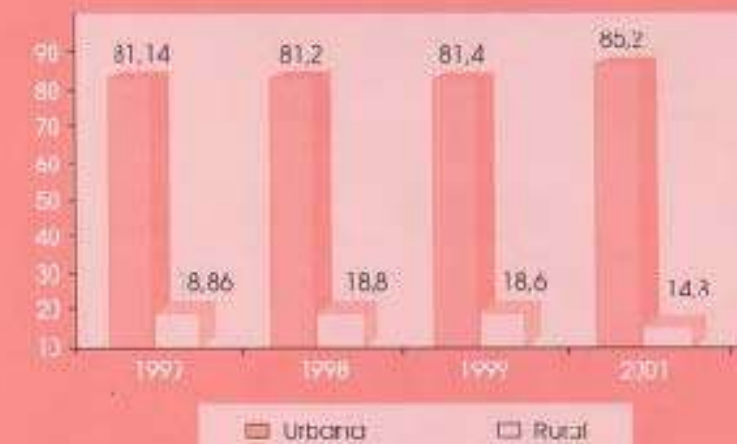
Fuente: Ministerio de Salud de Brasil 2002

SIDA mortalidad
(muertes por 100.000 habitantes)

Fuente: Ministerio de Salud de Brasil

Inmunización contra el sarampión
(% de niños menores de 12 meses)

Fuente: Banco Mundial, 2002

Situación de vivienda
% de viviendas urbanas y rurales

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) y Banco Mundial, 2001



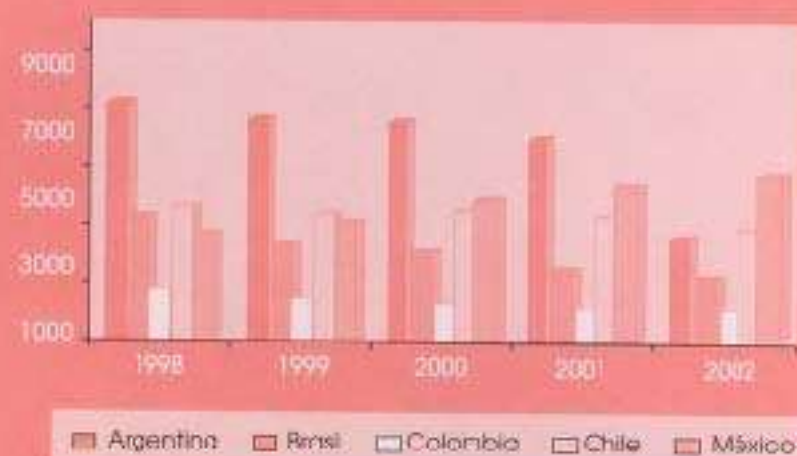
Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) y Banco Mundial, 2001



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografic y Estadística (IBGE) y Banco Mundial, 2001

DATOS MACROECONÓMICOS

Ingreso per cápita (en millones de dólares)



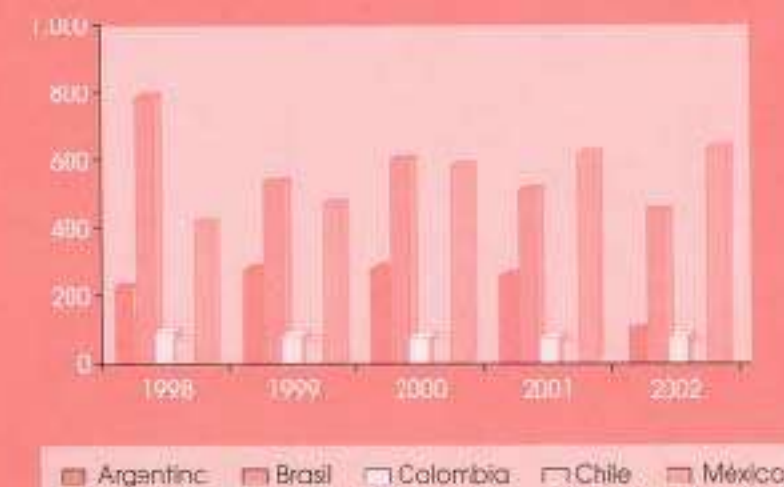
Fuente: Banco Central de Brasil y Banco Mundial, 2003

PIB anual (en millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Brasil y Banco Mundial, 2003

PIB anual (en millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Brasil, Banco de la República de Colombia y Banco Mundial, 2003

Variación del PIB • 1998 - 2003 (Marzo)



Fuente: www.latin-focus.com y Banco Central de Brasil, 2003

Variación del PIB Colombia - Brasil • 1998 - 2003 (Marzo)



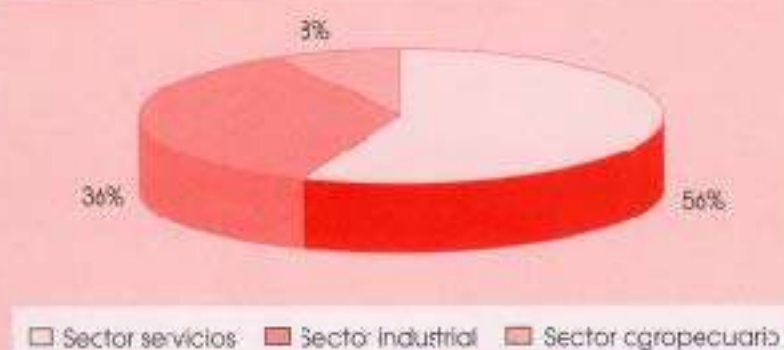
Fuente: www.latin-focus.com, Banco Central de Brasil y Banco de la República de Colombia, 2003

PIB sectorial (variaciones reales %)



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), 2002

Composición sectorial del PIB



Fuente: Banco Central de Brasil e Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), 2001

Tasa de desempleo • Colombia - Brasil



Fuente: Banco Central de Brasil y Banco de la República de Colombia, junio 2003

Tasa de inflación Colombia Brasil • 2001 - 2003 (Junio)
(variación mensual índice precios al consumidor, IPC %)

Fuente: Banco Central de Brasil y Banco de la República de Colombia, junio 2003

Tasa de inflación Colombia - Brasil • 1998 - 2003 (Junio)
(variación anual índice de precios al productor, IPP %)

Fuente: Banco Central de Brasil y Banco de la República de Colombia, junio 2003

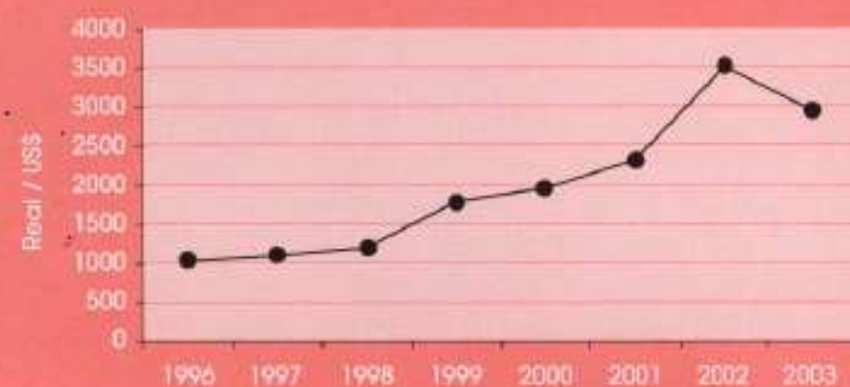
Tasa SELIC (tasa de interés de referencia)



Fuente: Banco Central de Brasil e Instituto de Investigación de Economía Aplicada (IPEA), julio 2003

SECTOR EXTERNO

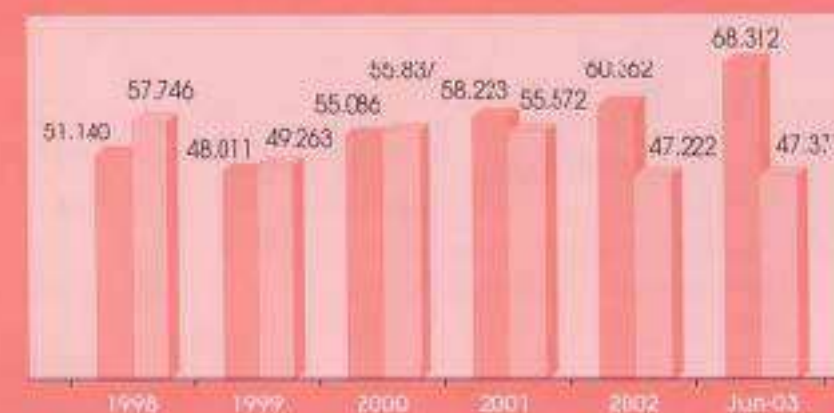
Tipo de cambio Real/US\$ • 1993-2003 (Junio)



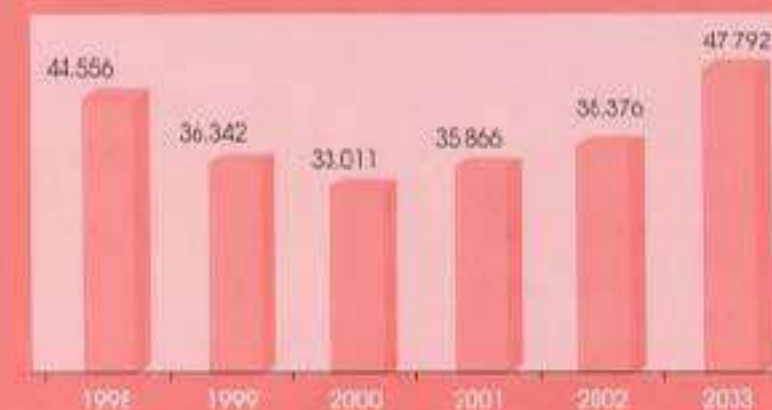
Fuente: www.latin-focus.com y Banco Central de Brasil, junio 2003

Balanza comercial • 1996- 2003 (Junio)
(en millones de dólares FOB)

Fuente: www.latin-focus.com, Banco Central de Brasil y Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio/ SECEX, junio 2003

Exportaciones e Importaciones • 1998- 2003 (Junio)
(en millones de dólares)

Fuente: www.latin-focus.com, Banco Central de Brasil y Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio/SECEX, junio 2003

Reservas internacionales • 1998- 2003 (Julio)
(en millones de dólares)

Fuente: www.latin-focus.com y Banco Central de Brasil, julio 2003

Reservas internacionales • 1998- 2003 (Julio) (en meses de importación*)



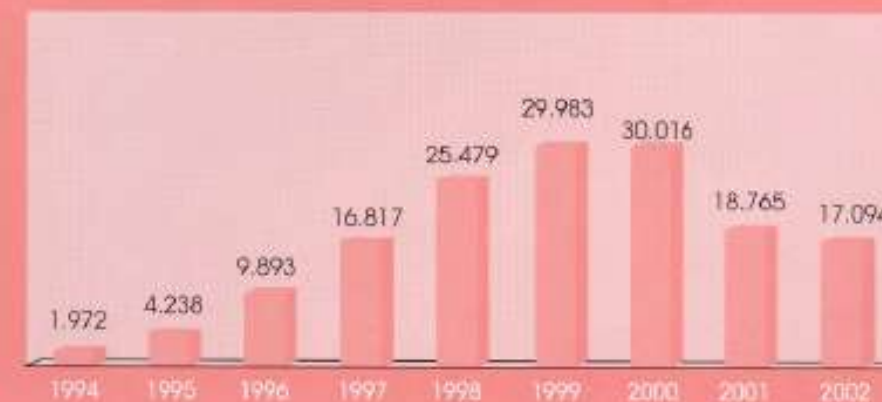
Fuente: www.latin-focus.com y Banco Central de Brasil, julio 2003

* El indicador de meses de importación para mercados emergentes debe situarse entre 7 y 9 meses como mínimo.



Fuente: Banco Central de Brasil, 2001

Inversión extranjera directa (en millones de dólares)

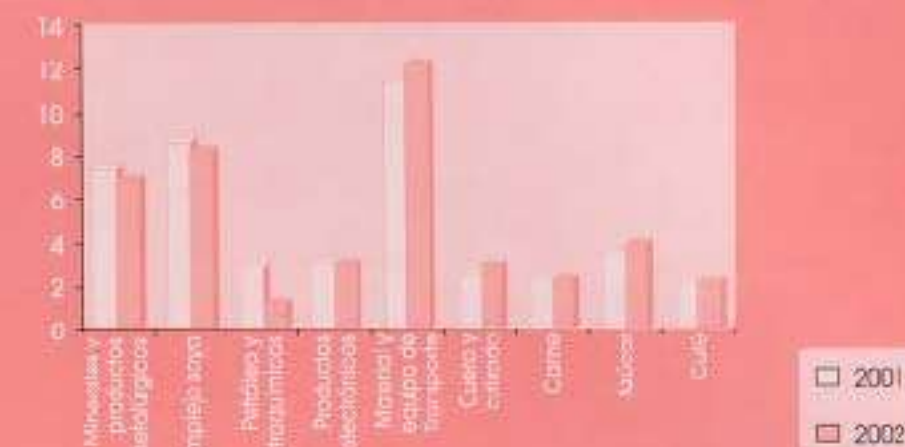


Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) e Instituto de Investigación de Economía Aplicada (IPEA), 2002

Perfil comercial		
Principales productos de exportación	Principales productos de importación	Acuerdos regionales vigentes de libre comercio
Café crudo, soya, harina, calzado y sus derivados, productos en proceso de hierro, partes y piezas para vehículos aviones.	Petróleo, automóviles, partes y piezas para tractores, libros técnicos, científicos y con crecimiento en el área de bienes de capital como máquinas.	ALADI Asociación Latinoamericana de Libre Comercio MERCOSUR Mercado Común del Sur

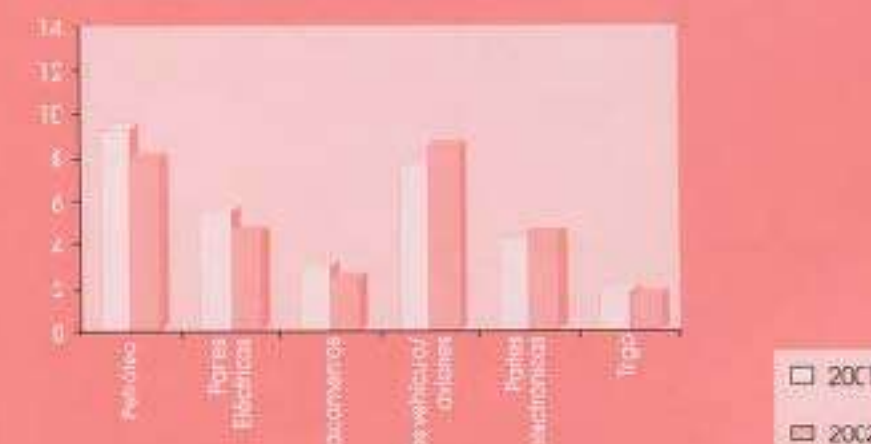
Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio/SECEX y Embajada de Brasil en Colombia

Principales productos de exportación (% participación)



Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio/SECEX, 2003

Principales productos de importación (% participación)



Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio/SECEX, 2003

Evolución de las exportaciones por sector
(en millones de dólares FOB)



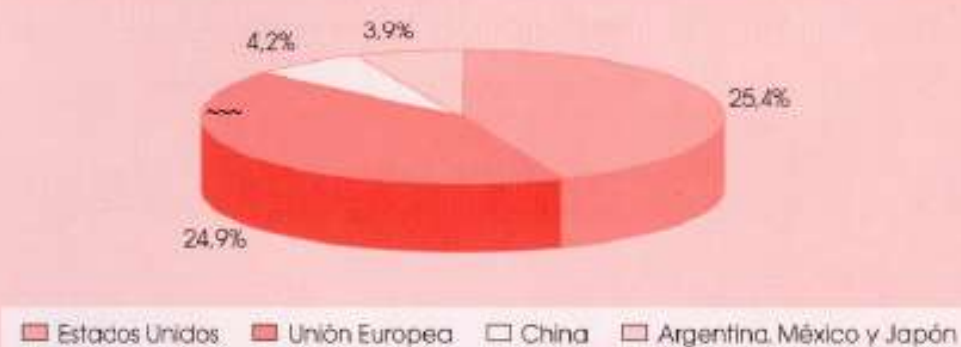
Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio/SECEX, 2003

Evolución de las importaciones por sector
(en millones de dólares FOB)



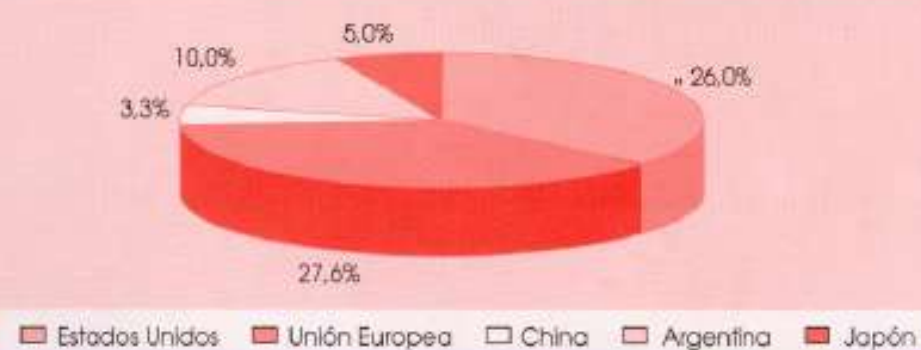
Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio/SECEX, 2003

Mercados de exportación (% participación en el 2002)



Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio/SECEX y Banco Mundial, 2002

Mercados de importación (% participación en el 2002)



Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio/SECEX y Banco Mundial, 2002

Evolución de las exportaciones por bloques económicos (en millones de dólares FOB)



Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio/SECEX, 2002

* Incluye Puerto Rico

** No incluye Medio Oriente

Evolución de las importaciones por bloques económicos
(en millones de dólares FOB)



Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio/SECEX, 2002

* Incluye Puerto Rico

** No incluye Medio Oriente

SECTOR FISCAL

Ley de responsabilidad fiscal

- Aprobada en mayo 2000
- Tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)
- Innovaciones
 - Introducción de límites de endeudamiento
 - Prohibición al gobierno federal de financiar a los estados y municipios
 - Noción de "crimen fiscal"

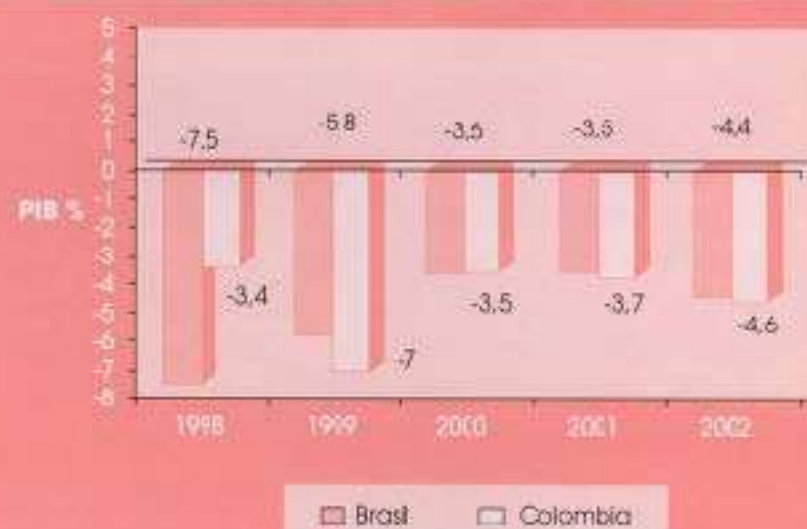
Fuente: Embajado de Brasil en Colombia y Gobierno de Brasil

Gastos del Estado en personal

	1997	2001
Gastos en personal / Ingreso neto corriente	69%	16%
Estados que exceden techo legal	22	1

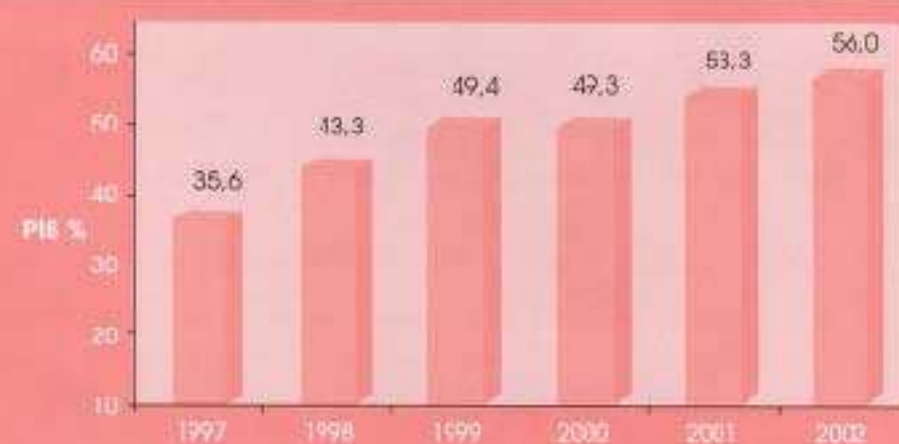
Fuente: Banco Central de Brasil

Balance fiscal Colombia - Brasil - 1998-2002 (% PIB)



Fuente: Banco Central de Brasil, Banco de la República de Colombia y www.latin-focus.com, 2003

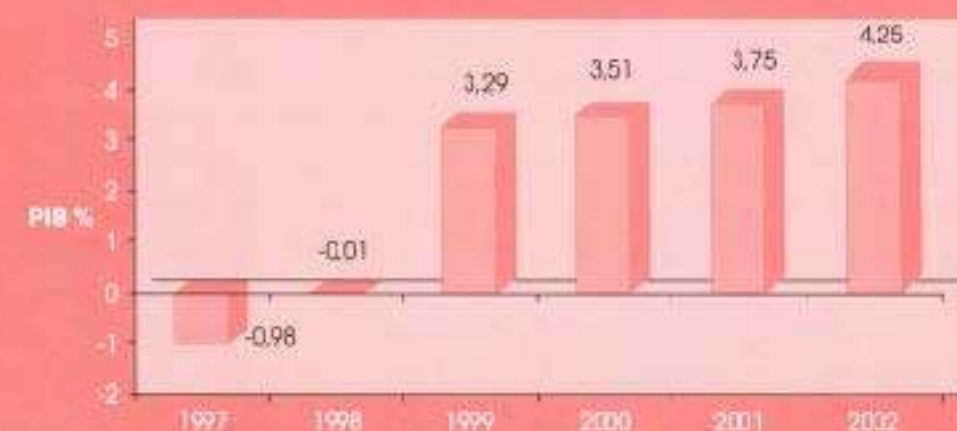
Deuda pública - Sector público consolidado* (% PIB)



Fuente: Banco Central de Brasil, 2003

* Comprende gobierno federal y Banco Central, gobiernos estatales, gobiernos municipales y empresas estatales (federales, estatales y municipales)

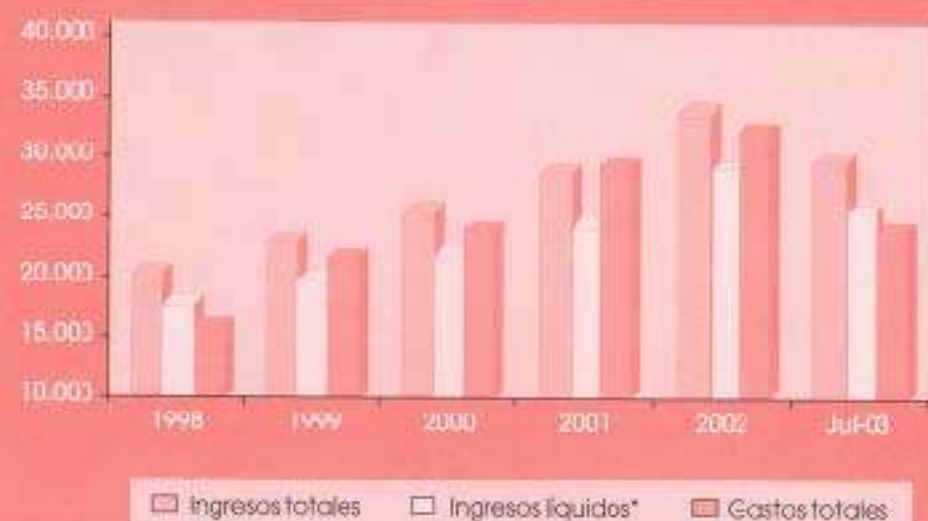
Superávit primario - Sector público consolidado* (% PIB)



Fuente: Banco Central de Brasil, 2003

* Comprende gobierno federal y Banco Central, gobiernos estatales, gobiernos municipales y empresas estatales (federales, estatales y municipales)

Necesidades de financiamiento del sector público (NFSP) Ingresos totales y gastos totales (en millones de reales)



Fuente: Banco Central de Brasil e Instituto de Investigación de Economía Aplicada (IPEA)

* Corresponde a los ingresos totales del gobierno federal menos las transferencias de éste a los estados y municipios según Ley 87 de 1996, y demás transferencias

Deuda pública externa e interna Sector público consolidado* 1998 - 2003 (julio) (% PIB)



Fuente: Banco Central de Brasil e Instituto de Investigación de Economía Aplicada (IPEA)

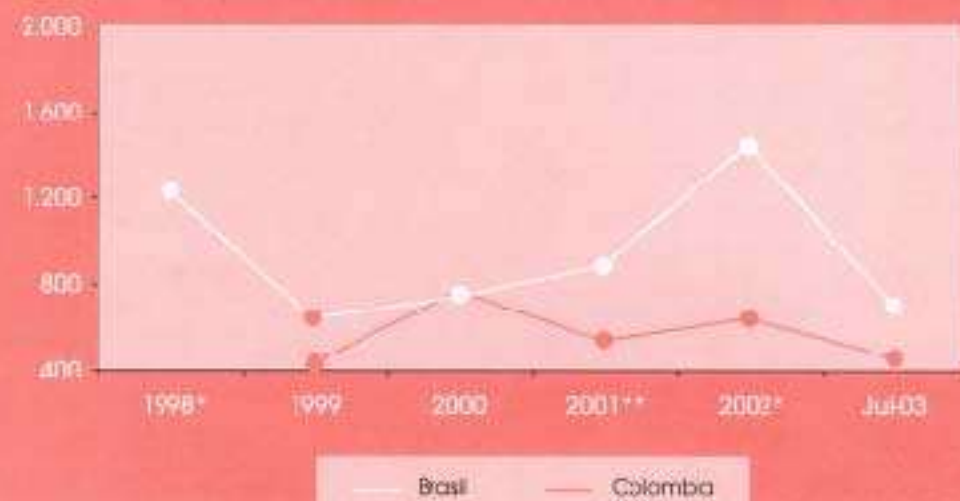
*Comprende gobierno federal y Banco Central, gobiernos estatales, gobiernos municipales y empresas estatales (federales, estatales y municipales)

Deuda externa Colombia - Brasil - 1998- 2003 (Marzo) (en millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Brasil y Banco de la República de Colombia, marzo 2003

Riesgo soberano Colombia - Brasil (EMBI puntos básicos US\$)



Fuente: JP Morgan y www.latin-focus.com

* Año 1998: Crisis rusa

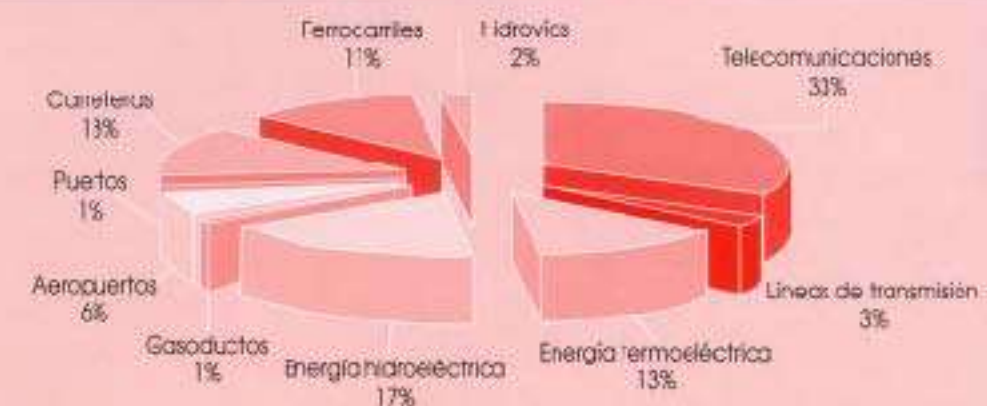
** Año 2001: Crisis de Argentina

*** Año 2002: Elecciones presidenciales en Brasil

SECTOR PRIVADO

Oportunidades de inversión en infraestructura • 2000-2007

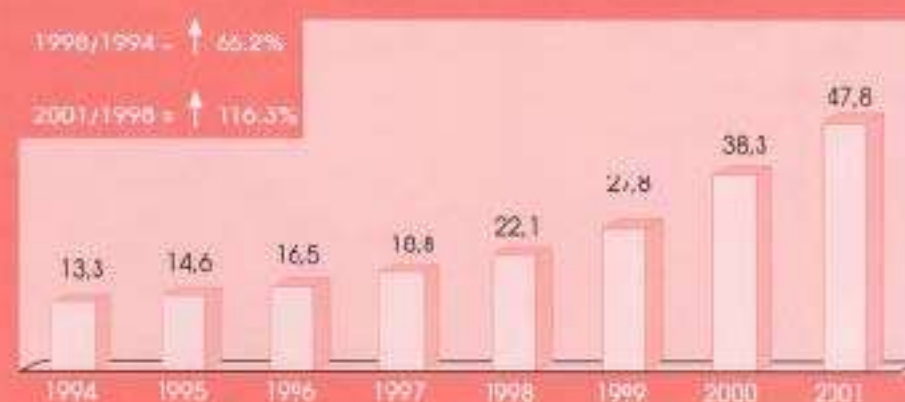
Infraestructura US\$100 mil millones



Fuente: Embajada de Brasil en Colombia y Gobierno de Brasil

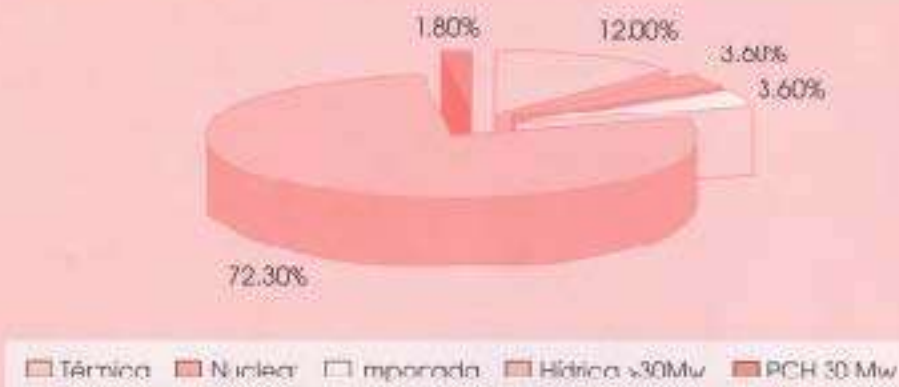
Sector telecomunicaciones

Teléfonos fijos (millones)



Fuente: ANATEL

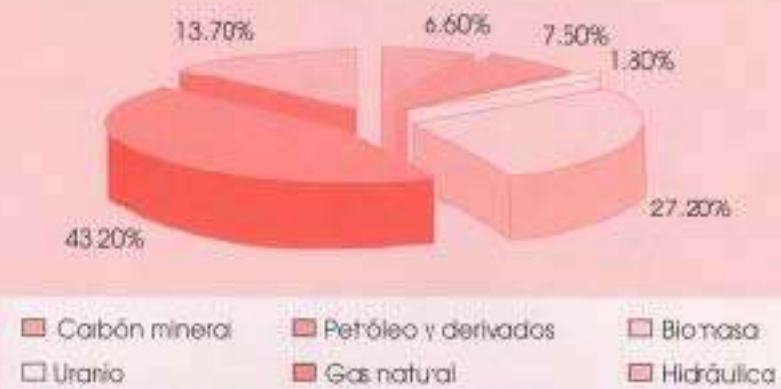
Estructura de oferta de electricidad - 2002



Fuente: Economía y energía (<http://ecen.com>), junio 2003

* La electricidad importada incluye un monto paraguayo

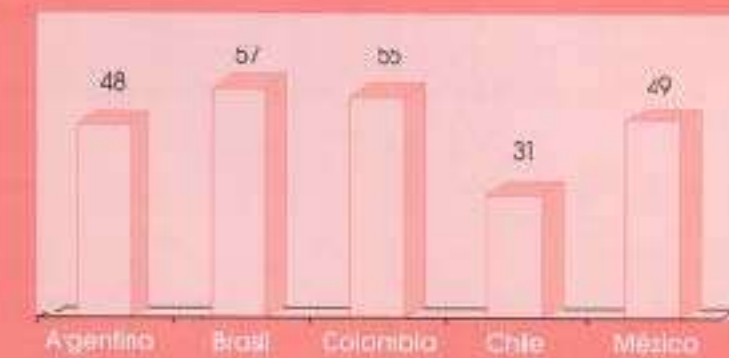
Oferta interna de energía 2002



Fuente: Economía y energía (<http://ecen.com>), junio 2003

ÍNDICE DE GLOBALIZACIÓN¹

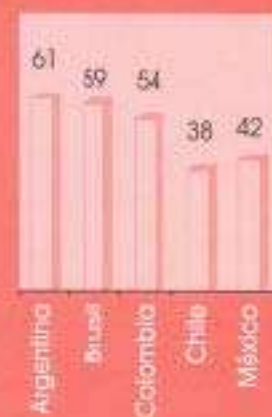
Índice general de globalización

Ranking económico²

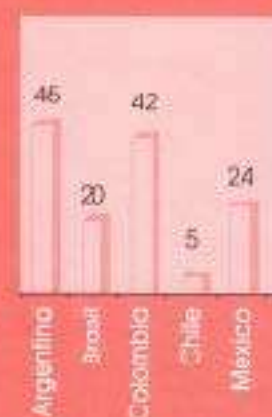
El índice de globalización de la publicación *Foreign Policy* se calcula entre 52 países de economías desarrolladas y mercados emergentes. Entre más se acerca a cero (0) más globalizado se encuentra un país.

² El indicador de ranking económico se calcula con base en los indicadores de comercio exterior, inversión extranjera directa, inversión de portafolio y la cuenta de capitales.

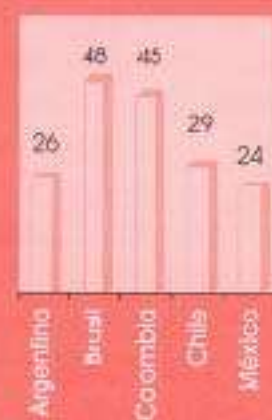
a. Comercio exterior



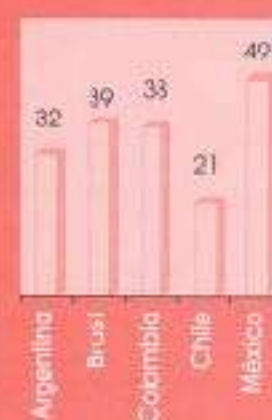
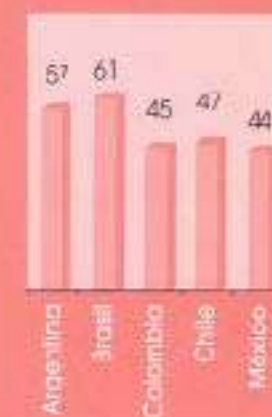
b. Inversión extranjera directa



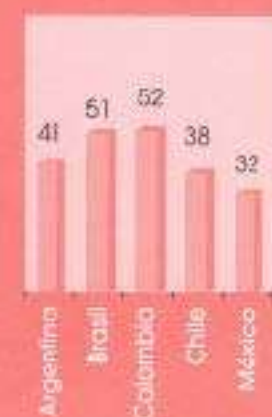
c. Inversión de portafolio



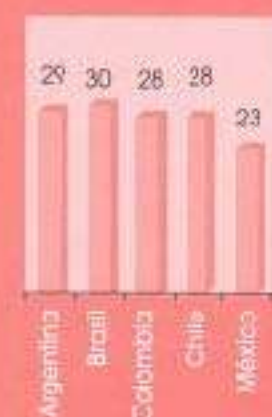
d. Cuenta de capitales

Ranking personal ¹

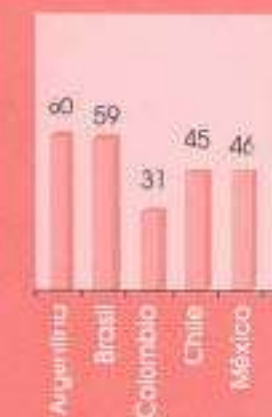
a. Turismo y viajes internacionales



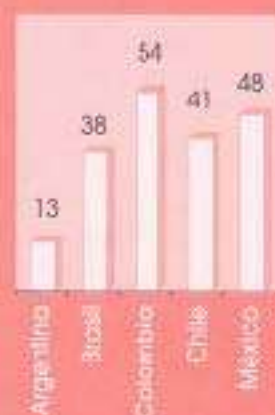
b. Tráfico telefónico internacional



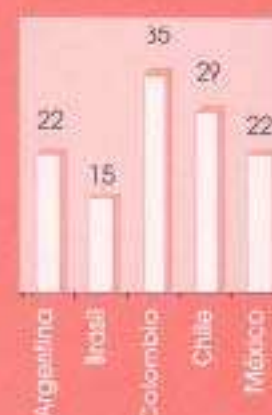
c. Transferencias internacionales (remesas)



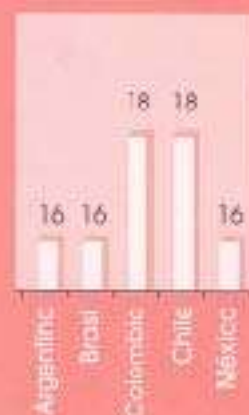
¹ El indicador de ranking personal se calcula con base en los indicadores de turismo y viajes internacionales, tráfico telefónico internacional y las transferencias internacionales.

Ranking político⁴

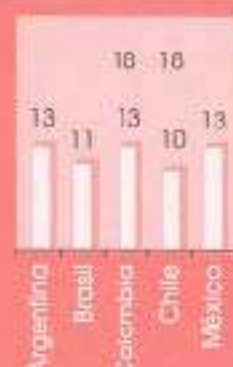
a. Embajadas en el país



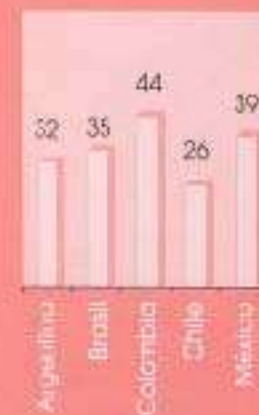
b. Miembros de organizaciones internacionales



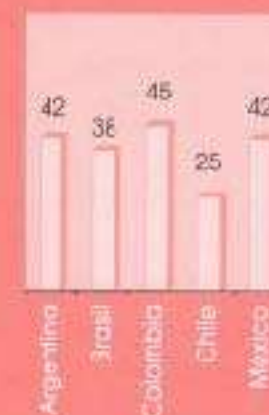
c. Participación en misiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas



⁴ El indicador de ranking político se calcula con base en los indicadores de número de embajadas en el país, en el número de organizaciones internacionales de que es miembro y la participación del país en las misiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Ranking de tecnología⁵

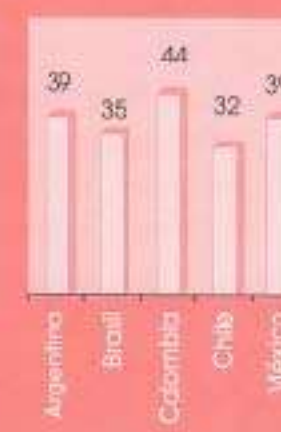
a. Usuarios de Internet



b. Internet Hosts



c. Servidores de Internet



⁵ El indicador de ranking de tecnología se calcula con base en los indicadores de usuarios de Internet, Internet hosts y servidores de Internet.

Brasil - Direcciones de Internet	
ENTIDAD	DIRECCIÓN
Ministerio de Hacienda	www.fazenda.gov.br
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio	www.mdic.gov.br/
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	www.agricultura.gov.br/
Banco Central	www.bcb.gov.br
Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE)	www.ibge.gov.br
Instituto de Investigación de Economía Aplicada	www.ipea.gov.br
Confederación Nacional de Industria	www.cni.org.br
Bolsa de Mercaderías y Futuros	www.bmf.com.br
Bolsa de Valores de São Paulo	www.bovespa.com.br/
Fondo Monetario Internacional	www.imf.org/external/country/BRA/
Banco Mundial	www.bancomundial.org.br
Mercosur (reportes macroeconómicos)	www.mercosur.org.uy/espanol/sint/varioc/INDICEMAC.html
Mercosur Economic Research Network	www.drc.ca/iacro/investigacion/mercosur.html
Economía y Energía	http://ecen.com/
Latin Focus (agencia de información económica y financiera)	www.afin-focus.com
Instituto Brasileiro de Análisis Social y Económico	www.base.br/
Latinamerican Network Information Center	http://lanic.utexas.edu/la/brazil/
Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada	www.dfat-maeci.gc.ca/latinamerica/brazil-es.asp
The World Fact Book (Central Intelligence Agency)	www.cia.gov/cia/publications/factbook/gecs/br.html

Brasil - Direcciones de Internet	
Ministerio de Ciencia y Tecnología	www.mct.gov.br
Justicia Global	www.global.org.br
Red de Derechos Humanos y Cultura	www.dhnet.org.br
Movimiento Nacional de Derechos Humanos	www.mmdh.org
Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra	www.mst.org.br
Consejo Indigenista Misionero	www.cimi.org.br
Núcleo de estudos de violência de USP	www.nev.org.usp.br
World Social Forum	www.worldsocialforum.org
Revista Marcosur	www.ud.com.br/revistacomercosul
Cadenas de Tercer Mundo	www.ud.com.br/cadenas

Mauricio Romero. Paramilitares y autodefensas 1982-2003. 1ª. ed., Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Editorial Planeta Colombiana, S.A., 2003, 295 págs.

Este libro trata uno de los temas más polémicos de los últimos tiempos en Colombia. Es una perspectiva que hace hincapié en una explicación política del surgimiento de los grupos paramilitares y de autodefensa en Colombia. Para esto utiliza el concepto de *empresario de la coerción*, el cual hace referencia al individuo especializado en administración, despliegue y uso de la violencia organizada, la cual ofrece como mercancía a cambio de dinero u otro tipo de valores". Así, la razón de este trabajo, que en siete capítulos explica el surgimiento de estos grupos, es la de conocer su historia y precisar cómo se han fortalecido desde 1982, e identificar otros elementos que han servido para que se consoliden en algunas zonas del país.

Los capítulos son: 1. Monopolio de la fuerza: consolidación estatal y trayectorias. 2. Carácter del conflicto: violencia política y cambios en las formas de coerción. 3. Elites regionales, polarización y paramilitares en Córdoba. 4. Alianzas inesperadas y competencia armada en Urabá: trabajadores bananeros, exguerrilleros y empresarios. 5. Las ACCU, el general Del Río y la creciente tasa de homicidios en Urabá. 6. Fragmentación y tensiones entre civiles y militares, y entre el centro y la región. 7. Conclusiones.

Para empezar el libro describe el surgimiento y la consolidación de estos grupos armados con el argumento de que "a apertura de negociaciones con la guerrilla, la apertura política y a descentralización desataron una serie de mecanismos políticos que facilitaron el surgimiento y consolidación de los grupos paramilitares y de autodefensas, como una reacción frente a la redefinición de los equilibrios de poder regional y los potenciales cambios a favor de las guerrillas, sus aliados y simpatizantes". En el capítulo 1, se presenta, además, una interesante "revisión

bibliográfica sobre la transformación de la guerra hasta llegar a los conflictos armados contemporáneos”.

Luego, en el capítulo 2, se hace “una caracterización del conflicto colombiano, una evolución histórica de las formas de coerción y su descentralización, y analiza cómo la agudización de la pérdida del monopolio de la violencia organizada por el Estado fue paralela al crecimiento de los cultivos ilegales durante los años noventa”. En el tercero tenemos “un análisis histórico del surgimiento de las AUC”, y un examen de “la polarización entre las élites regionales en el departamento de Córdoba y el Estado central en los temas de paz y seguridad”. El cuarto trae “un recuento del proceso político que culminó con un acuerdo o confluencia inesperada entre trabajadores bananeros, ex guerrilleros y propietarios de las plantaciones en Urabá, al noroccidente de Colombia, en el marco de la rivalidad política y militar entre las FARC y el EPL, y la llegada de las ACCU a la región”.

Ya el capítulo 5 “aborda más en detalle la llegada de los paramilitares a Urabá”, y los conflictos que se desataron entre éstos y las FARC, y se hace un análisis de “las nuevas propuestas electorales que surgieron en medio de ese conflicto militar, el inicio de la conformación de nuevas mayorías electorales, incluida la UP, como resultado de las negociaciones de paz, y la reacción a esas nuevas realidades políticas electorales”. En el sexto se discuten “las tensiones, crisis y transformaciones de las Fuerzas Militares y del sector de seguridad en relación con los acercamientos entre gobierno y guerrilla desde 1982, y los resultados de esos intentos por redefinir la comunidad política en las alianzas, coaliciones o concurrencias para la defensa de intereses, motivaciones o visiones en el ámbito subnacional”. Luego vienen las conclusiones de este estudio.

Esta mirada al conflicto muestra “la complejidad del problema del surgimiento y consolidación de los grupos paramilitares y las autodefensas” y ofrece “un marco de interpretación que no descargara el peso explicativo en un único factor localizado en uno u otro lado de la división entre Estado y sociedad, o en el terreno internacional. Más bien, la investigación se propuso señalar las interacciones entre los actores

ubicados en uno u otro terreno, sin olvidar las que también ocurren en el mismo dominio de cada una de esas divisiones”.

Sin ninguna duda, este libro se convierte en un nuevo análisis de un hecho que ha influido notoriamente en la vida política del país, y que le ha añadido otros ingredientes a la racha de violencia que vivimos desde hace tantos años, con las repercusiones nacionales e internacionales que ahora necesitamos evaluar para reconocer algunos aspectos fundamentales de los hechos que se vienen presentando desde hace un buen tiempo.

LFGN

Gerhard Sandner. Centroamérica y el Caribe occidental: coyunturas, crisis y conflictos 1503-1964.

La obra constituye una aproximación integral a la cuenca de Caribe en su parte occidental. Esta incluye la vertiente oriental del istmo centroamericano y el costado occidental del mar Caribe, que corresponde a la vez a la proyección septentrional del Caribe colombiano.

Sandner concibe de manera magistral como una unidad los pueblos, los litorales continentales, los archipiélagos, los fenómenos insulares, y las aguas que los conectan. Con una narración rigurosa y una narrativa por demás amena nos transporta a los albores de la colonización de esta región rica y diversa.

Al leer la obra, pasan por nuestra mente ricas descripciones de las sociedades, la geografía y la historia. Pasan los esclavos y los libertos, las poblaciones nativas,

sus ricas y variadas mezclas, los zambos, las pujas entre las potencias coloniales y poco a poco las pujas de las nascentes naciones y los colosos de viejo y nuevo cuño.

La obra ayuda a entender los orígenes de las fronteras modernas en la tierra y en el mar. En su descripción se incluyen conceptos como el *uti possidetis iuris* de 1810 y antecedentes que para nuestra historia tienen una especial relevancia como la Real Orden de 1803 que incorporó al Virreinato de Santafé a Mosquitia y el Archipiélago de San Andrés con todas sus islas, islotes y demás rasgos geográficos que hacen parte del mencionado archipiélago.

Nos transporta a la abusiva Ley de Guano de 1856 y a su impacto como fuente de numerosas controversias, algunas de las cuales continúan perturbando las relaciones entre algunas naciones caribeñas y los propios Estados Unidos.

Ilustra los pugilatos coloniales entre España, Inglaterra, Francia a lo largo de los siglos XVI, XVII y XVIII y la contienda entre Estados Unidos e Inglaterra durante el siglo XIX.

En los relatos y las descripciones están reseñados hitos de esa contienda, animada por los intereses en proyectos ambiciosos como las rutas canaleras para conectar los dos océanos, la de Panamá, la de Nicaragua, la del Atrato, entre otras.

Allí están exhibidos en toda su complejidad periodos marcados por el Tratado Mallarino-Bidlack (1846) que concede privilegios para la construcción del Canal a través de Colombia en Panamá. Y dos tratados que permiten tomar el pulso a la evolución de la contienda entre Estados Unidos e Inglaterra en estas materias. El Clayton-Bulwer (1850) y el Hay-Pauncefote (1900), este último muestra ya a Estados Unidos en su nuevo papel, después de la Guerra Hispano-americana de 1898.

La obra del profesor Sandner está ahora disponible para el medio académico y el público en general, con toda la fuerza de su rigor y la riqueza documentada de relato.

Andelfo García

Nazih Richani. **Sistemas de guerra. La economía política del conflicto en Colombia**. 1ª ed., en español, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Editorial Planeta Colombiana, S.A., 2003, 289 págs.

En el prólogo de este libro Álvaro Camacho Guizado dice que "el argumento central del autor sostiene que un sistema de guerra se forma bajo tres condiciones clave, todas tres presentes en Colombia. Estas son: la precariedad o el fracaso de los dispositivos institucionales adecuados para la tramitación de conflictos; las perspectivas de éxito de las partes, representadas en una 'economía política positiva', es decir, la conjunción de activos que hacen que la guerra sea la mejor opción disponible frente a los costos de la paz; y el establecimiento de un equilibrio de fuerzas entre los contendores, lo que construye lo que el autor denomina un cómodo *impasse*". Así pues, tenemos un trabajo polémico que permite, desde otro ángulo, una mirada crítica al conflicto que vive el país.

Nazih Richani propone tratar dos temas clave: "por qué los conflictos se dilatan -cuando lo hacen- y cuál es el tipo de configuraciones socioeconómicas y políticas estructurales que dificultan su resolución pacífica", con lo cual se establecen las condiciones clave. El libro, como dice su autor, se basa en dos tipos de información: entrevistas estructuradas y revisión de fuentes primarias complementadas con otras

posteriores. Con esta información explora "diversos puntos de vista políticos sobre las causas del conflicto, las percepciones de sus actores y las opiniones sobre su posible resolución".

Son siete capítulos: 1. Una introducción en que presenta la metodología que ha seguido en su investigación y hace un mapa de libro; 2. Fracaso institucional: génesis del sistema de guerra; 3. Los militares y el cómodo *impasse*; 4. Los grupos guerrilleros y el *impasse*; 5. Los paramilitares, el crimen organizado y la dinámica de la guerra; 6. Las clases dominantes y las perspectivas de paz; 7. La guerra civil colombiana dentro de una perspectiva comparada.

El segundo capítulo hace una "reseña histórica de los conflictos territoriales desde la conquista española y del fracaso institucional de Estado republicano para resolver los conflictos entre terratenientes y campesinos". El tercero alude al papel que ha jugado la amplia autonomía de la institución militar en el manejo de la guerra civil, y en él "atribuye la casi total autonomía y el amplio margen de maniobra del estamento militar a la crisis hegemónica del Estado y a la falta de consenso entre la clase dirigente".

El cuarto capítulo discute el papel que tienen los grupos guerrilleros en el sistema de guerra. Después de una breve historia de los grupos y señala que "las estrategias políticas de las FARC y de Ejército de Liberación Nacional (ELN) por construir poder local en lugar de tomarse el poder político, han contribuido al establecimiento del sistema de guerra". En el quinto capítulo trata el tema del "crimen organizado en el sistema de guerra". Centra aquí su trabajo en los narcotraficantes y en los paramilitares. "Demuestra que desde la consolidación de los paramilitares a mediados de los años noventa, la dinámica del sistema de guerra ha cambiado, abriendo paso a una nueva fase en el ciclo de vida del sistema", que ha hecho más intensa la guerra a partir de 1995, "por lo cual la economía política positiva -obtenida bajo el cómodo *impasse*- se está erosionando". En el capítulo sexto se investigan "las implicaciones económicas y políticas del sistema de guerra para los intereses de la clase dominante, en particular para los

conglomerados económicos". En esta parte se sostiene, además, "que los elementos de un 'compromiso histórico' entre el campesinado y la burguesía ya están dados". En el último capítulo se analizan otras tres zonas de violencia prolongada: Italia, el Líbano y Angola, con el propósito de "situar el caso colombiano dentro de un contexto más amplio, examinar la validez de la teoría del sistema de guerra y generar cuestionamientos para futuras investigaciones sobre conflictos prolongados".

Este libro es una nueva mirada a nuestro conflicto, una mirada polémica que propone un debate que estamos en mora de realizar, con el fin de avanzar en nuevos entendimientos. La comparación que hace al autor al final del libro, permite una reflexión atinada, en la cual podemos establecer que "el desenlace no depende tanto del carácter bipolar o multipolar del sistema de guerra, sino fundamentalmente de la capacidad de los actores para desarrollar nuevas estrategias que conduzcan a salidas inesperadas".

LFGN

Patti Londoño Jaramillo. Estados Unidos: una visión básica Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2002 (Colección Pretextos, 21).

Este texto es una extraordinaria contribución académica al estudio y comprensión del país que desempeña un papel central en el sistema internacional contemporáneo. El trabajo de la profesora Londoño Jaramillo condensa su experiencia, su dedicación a la investigación y su práctica académica de largos años al frente del seminario sobre Estados Unidos que hace parte del currículo del FIGRI.

En sus páginas cobran vida los personajes más destacados de la historia estadounidense como Washington, Jefferson y Lincoln, a la vez que se ilustra la acción política de personajes controvertidos y no menos importantes en la historia de los Estados Unidos como Theodore Roosevelt y Richard Nixon.

Esta obra se constituye en una referencia obligada para quienes se interesan en la historia, el sistema político, las instituciones, la política doméstica y la política exterior de los Estados Unidos. Contiene, además, una rica base documental y la ilustración de las diversas etapas históricas a través de cronologías que resultan de suma utilidad.

Aldo O'cano Alor (Editor). *América Latina: herencias y desafíos*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2003 (Colección Pretextos, 22).

Esta obra constituye una aproximación profunda a la América Latina contemporánea. En sus páginas están reflejadas la historia, la evolución política y los rasgos fundamentales de la compleja realidad social.

La obra examina las relaciones internacionales de los países de la región con los principales actores del sistema internacional y proporciona una visión completa de la región como tal en el contexto de la globalización.

Su lectura es un imperativo para los estudiosos de una región con una rica historia y un porvenir colmado de retos y acertijos, que pese a los dramáticos cambios operados en el sistema internacional conserva en esencia su identidad.

REVISTAS

***Revista de Economía Institucional*. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía, vol. 5, núm. 8, primer semestre de 2003, 277 págs.**

La variedad de artículos que trae este número y el interés de los mismos, son motivos suficientes para que nuestros lectores conozcan esta revista, que siempre trata temas de mucha actualidad y lo hace con seriedad crítica y responsabilidad científica y académica. En esta ocasión varios artículos "expresan la preocupación por evitar, en el diseño de políticas económicas, los vicios derivados de un reducido marco de la ingeniería social cuyas fórmulas serían válidas para todo tiempo y lugar".

Los artículos que componen este número son: "En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia", de Luis Jorge Garay S., que "invita al debate público sobre la relación entre el desarrollo y la exclusión social. A pesar de algunos logros macroeconómicos, en nuestro país han retrocedido muchos indicadores sociales y se dista de tener una democracia compatible con el Estado social de derecho". "Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional ¿hacia un nuevo paradigma?", de Édgar Moncayo Jiménez, quien hace un análisis del "decepcionante desempeño económico de América Latina en los 90" e indica la necesidad de buscar "nuevos caminos para lograr el desarrollo económico", y "subraya aspectos a veces olvidados por el análisis económico, como la geografía y las condiciones locales y regionales que producen disparidades económicas, sociales y espaciales aun dentro de un mismo país".

El artículo de Isabel Pla Julián, "Cambios institucionales en la economía rusa: de las reformas de mercado a la consolidación monetaria", "aplica un enfoque institucional a los cambios ocurridos durante la transición de una economía planificada a una economía de mercado en la Rusia post-soviética, a fin de ilustrar en otro ámbito histórico y cultural los efectos imprevistos de políticas ortodoxas que favorecen

al mercado". En el artículo "Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional: semejanzas y diferencias", de Jairo J. Parada, "contrasta las contribuciones al resurgimiento del interés por las instituciones de dos corrientes: la Economía Institucional Original, EIO, que sigue la tradición de Veblen, Ayres, Commons y Mitchell, y la Nueva Economía Institucional, NEI, originada en la teoría de costos de transacción de Coase y desarrollada por North, Williamson y otros autores".

En "Instituciones, costos de transacción y políticas públicas", de José Carlos Arias y Gonzalo Caballero, se presenta un amolito "estado del arte del análisis político e institucional, revisa los trabajos de autores neoinstitucionalistas que intentan superar las insuficiencias de la teoría de la elección racional y otros enfoques económicos de la política. El enfoque transaccional discutido en este escrito constituye un nuevo programa de investigación que facilita el entendimiento y la explicación del papel de las actitudes políticas y la evolución de las reglas de la interacción política". Andrés Fernando Casas, Darwin F. Cortés y Luis Fernando Gamboa, presentan "Las comparaciones interpersonales y la evaluación de estados sociales alternativos", trabajo "sobre teoría del bienestar que examina los nuevos enfoques teóricos para evaluar el bienestar individual y social derivados del teorema de imposibilidad de Arrow. Presentan en forma sintética la vieja teoría del bienestar de Pigou y comentan sus debilidades". El último artículo de esta sección es "La doble cara de la capacidad empresarial: una alternativa a la noción popular" de Dieter Bögenhold, quien llama la atención sobre "el tema de la capacidad empresarial como motor de la transformación económica y el crecimiento. No siempre se distingue, sin embargo, entre la simple creación de empresas, que a veces no es más que una opción de subsistencia, y el establecimiento de empresas con la potencialidad de generar procesos dinámicos de crecimiento".

Otros temas son –en la sección Clásicos–, "Economía Institucional", de John R. Commons y "Lo que se ve lo que no se ve: La economía política en una lección, dada a sus paisanos de Francia por Federico Bastiat, e interpretada y ofrecida a los suyos de Zipaquirá por Eustacio Santamaría". En Notas y Discusiones están: "Comentarios a la conferencia del profesor Joseph Stiglitz", de Javier Fernández

Riva; "Juan Luis Londoño: ideas para la acción", de Jorge Iván González; "La prohibición al control de capitales es una mala opción", de Jagdish Bhagwati y Daniel Tarullo; "A la memoria de Jesús Antonio Bejarano: la cuestión agraria y el desarrollo", de Gabriel Rosas Vega. Además las Reseñas y los Resúmenes.

LFGN

Colombia Internacional. Centro de Estudios Internacionales – Departamento de Ciencia Política – Universidad de los Andes, Núm 56-57, 2003.

Con este número de *Colombia Internacional*, dedicado a la memoria de Dora Rothlisberger, se cumplen "quince años de publicación ininterrumpida de análisis y discusión de múltiples aspectos de la política internacional y de las relaciones de Colombia con el resto del mundo", y la ocasión ha sido propicia para realizar algunos cambios: Primero, renovamos la presentación de la revista a fin de volver más ágil y agradable su lectura. Segundo, abrimos cuatro secciones – Análisis, Nuevas Perspectivas, Coyuntura y Documentos – las cuales buscan complementar los trabajos académicos que generalmente publicamos sobre el acontecer internacional (sección Análisis) con reflexiones de estudiantes de pregrado y posgrado (sección Nuevas Perspectivas); discusiones sobre la actualidad (sección Coyuntura); y pronunciamientos del sector oficial (sección Documentos). Tercero, a partir del presente número de *Colombia Internacional*, la periodicidad de ésta será semestral. Con ello, aspiramos no sólo ahondar en el estudio de los fenómenos globales que ha caracterizado a la revista desde su fundación, sino también publicar un mayor número de ediciones temáticas".

Siete países de América Latina – Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y Venezuela –, son motivo de estudio en esta ocasión. Dos de ellos exploran la relación entre democracia y política exterior en contextos post-autoritarios. En el

primero, Rut Diamint argumenta que la defensa de principios democráticos ha constituido uno de los pilares de la política exterior argentina durante los últimos diez años, a pesar de algunas diferencias ideológicas que existen entre los dos partidos tradicionales. Por su parte, Paz Millet discute la política exterior de los distintos gobiernos de la Concertación Democrática de Chile, evidenciando el papel primordial que la democracia ha jugado en la reinserción positiva de este país en el sistema internacional.

Otros ensayos son los de Rafael Fernández de Castro y Andrés Rozental, y Soraya Castro, que hacen una evaluación del "estado de las relaciones de México y Cuba con los Estados Unidos en el contexto mundial post-9/11". Fernández de Castro y Rozental afirman que a pesar de que la relación entre los primeros mandatarios de México y Estados Unidos se ha deteriorado progresivamente desde los ataques terroristas y la guerra en Iraq, las relaciones bilaterales siguen caracterizándose por una cooperación pragmática basada en los extensos nexos que unen a estos dos países. Castro analiza el endurecimiento de la política estadounidense hacia Cuba durante el gobierno Bush, destacando el fuerte contraste que existe entre las posturas que el ejecutivo ha asumido frente a la isla y la gradual flexibilización que se observa entre legisladores demócratas y republicanos.

Para finalizar, tres artículos "hacen un balance de la política exterior de Brasil, Colombia y Venezuela" y de sus actuales gobiernos. "Antonio Jorge Ramalho da Rocha estudia los rasgos principales de la política exterior de la administración Lula, identificando los elementos de continuidad que existen entre ésta y el gobierno anterior, así como las iniciativas nuevas que ha formulado el Partido de los Trabajadores.

En su evaluación del primer año del presidente Álvaro Uribe, Arlene B. Tickner y Rodrigo Pardo destacan los intentos del gobierno colombiano por insertar el conflicto armado dentro de la cruzada internacional antiterrorista que lidera los Estados Unidos. Finalmente, Carlos Romero evalúa el giro que ha dado en la política exterior venezolana, y particularmente en las relaciones entre Caracas y Washington, durante el gobierno de Hugo Chávez".

Del Roio; "El ALCA y los campesinos", de Rafael Alegría; y "Desafíos y limitaciones del movimiento social en África", de Serge Victor. "Este encuentro, cerrará un año donde el movimiento antimundialización neoliberal mostró una nueva vitalidad y dinamismo en las numerosas manifestaciones contra la guerra, la militarización y el libre comercio, así como en la multiplicación y difusión internacional de la experiencia del Foro Social, con la realización de distintos foros continentales, regionales, temáticos y nacionales".

En la sección de América Latina entre la crisis y las alternativas tenemos de Emir Sader, "América Latina no século XXI. Perspectivas e desafios para o futuro"; de Jaime Estay R., "Las economías latinoamericanas en el 2002: la profundización de la crisis"; de Atilio A. Boron, "Brasil 2003: ¿los inicios de un nuevo ciclo histórico?"; de Pablo Dávalos, "Plurinacionalidad y poder político en el movimiento indígena ecuatoriano"; de Jaime Zuluaga Nieto, "Colombia: entre la democracia y el autoritarismo"; y de Margarita López Maya, "Venezuela en la encrucijada". Son reflexiones "sobre las características, riesgos y desafíos que plantean estos nuevos tiempos en Latinoamérica, tanto desde una visión del conjunto regional, como así también de los procesos planteados particularmente en Brasil, Ecuador, Colombia y Venezuela".

Todos estos ensayos se complementan con la sección Documentos, que hace una "Cronología de la protesta internacional de 2002". Luego José Seoane y Emilio Taddei presentan, alrededor de esta misma cronología, el texto "Movimientos sociales, conflicto y cambios políticos en América Latina". Este balance permite reconocer las "características que signan la realidad latinoamericana del último año -particularmente en referencia a las experiencias forjadas por los movimientos sociales, a partir del análisis del último ciclo de protestas- así como presenta una reflexión sobre los principales conflictos sociales acontecidos en la última parte del año".

La sección de Debates trae un artículo reciente e inédito de Immanuel Wallerstein titulado "¿Qué significa hoy ser un movimiento anti-sistémico?", y de Raúl

Zibechi el texto "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencia y desafíos". Ambos documentos tienen especial interés para los estudiosos de los movimientos sociales latinoamericanos, que en la actualidad enfrentan retos significativos en una zona especialmente conflictiva. Con ellos, de todos modos, se enriquecen y estimulan "los análisis, debates y experiencias latinoamericanas ante la importancia particular del momento que vive la región, con la convicción de que la construcción de una reflexión compartida sobre las diferentes realidades es imprescindible a la hora de imaginar y hacer nuestra otra América posible".

LFGN

ANEXO: INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 173 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Datos de 2001, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 1990	1990 - 2001	2002
1	Luxemburgo	48,560	39,840	4.6	--	1.0
2	Estados Unidos	34,280	34,280	3.5	3.4	0.3
3	Suiza	30,970	38,330	2.0	1	1.3
4	Noruega	29,340	35,630	2.8	3.5	1.4
5	Islandia	28,850	28,910	--	---	3.0
6	Dinamarca	28,490	30,600	2.0	2.4	1.0
7	Países Bajos	27,390	24,330	2.4	2.9	1.1
8	Irlanda	27,170	22,850	3.2	7.7	5.8
9	Canadá	26,530	21,930	3.2	3.1	1.5
10	Austria	26,380	23,940	2.3	2.2	1.0
11	Bélgica	26,150	23,850	2.1	2.2	2.0
12	Hong Kong	25,560	25,330	6.9	3.8	0.1
13	Japón	25,550	35,610	4.1	1.3	-0.6
14	Alemania	25,240	23,560	2.3	1.5	0.6
15	Australia	24,630	19,900	3.5	3.9	3.9
16	Italia	24,530	19,390	2.5	1.6	1.3
17	Reino Unido	24,340	25,120	3.2	2.7	2.1
18	Francia	24,080	22,730	2.4	1.9	1.3
19	Finlandia	24,030	23,780	3.3	2.9	0.4

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 173 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Datos de 2001, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 1990	1990 - 2001	2002
20	Suecia	23,800	25,400	2.5	2.1	0.9
21	Singapur	22,850	21,500	6.7	7.4	-2.0
22	Kuwait	21,530	18,270	1.3	3.4	-1.0
23	Chipre	21,110	12,320	--	--	4.0
24	España	19,860	14,300	3.1	2.7	2.8
25	Israel	19,630	16,750	3.5	4.7	-2.9
26	Nueva Zelandia	18,250	13,250	1.9	3.1	3.2
27	Portugal	17,710	10,900	3.2	2.7	1.5
28	Grecia	17,520	11,430	0.9	2.4	4.1
29	Taiwán	17,390	--	7.9	6.4	-1.9
30	Eslovenia	17,060	9,760	--	2.9	3.0
31	Bahrein	15,390	11,130	--	--	0.0
32	Barbados	15,110	9,750	--	--	1.5
33	Corea del Sur	15,060	9,760	--	2.9	3.0
34	República Checa	14,320	5,310	--	1.2	3.3
35	Arabia Saudita	13,290	8,460	0.0	1.5	1.2
36	Malta	13,140	10,900	3.2	2.7	1.5
37	Hungría	11,990	4,830	1.3	1.9	3.8
38	Eslovaquia	11,780	3,760	2.0	2.1	3.3

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 173 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Datos de 2001, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 1990	1990 - 2001	2002
39	Argentina	10,980	6,940	-0.7	3.6	-4.5
40	Sudáfrica	10,910	2,820	1.0	2.1	2.2
41	Mauricio	9,860	3,830	6.0	5.2	7.2
42	Estonia	9,650	3,870	2.2	0.2	5.0
43	Antigua y Barbuda	9,550	9,150	--	--	0.2
44	Polonia	9,370	4,230	--	4.5	1.0
45	Costa Rica	9,260	4,060	3.0	5.1	0.9
46	Croacia	8,930	4,550	--	1.1	4.1
47	Chile	8,840	4,590	4.2	6.3	2.8
48	Trinidad-Tobago	8,620	5,960	-0.8	3.6	5.0
49	Lituania	8,350	3,350	--	-2.2	5.9
50	Uruguay	8,250	5,710	0.5	2.8	-3.1
51	México	8,240	5,530	1.1	3.1	-0.3
52	Malasia	7,910	3,330	5.3	6.5	0.5
53	Letonia	7,760	3,230	3.5	-2.2	7.6
54	Bielorrusia	7,630	1,290	--	-0.8	4.1
55	Bostwana	7,410	3,100	11.0	5.2	6.3
56	Namibia	7,410	1,960	--	2,7	2.7
57	Seychelles	--	6,530	--	2,7	-8.1

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 173 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Datos de 2001, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 1990	1990 - 2001	2002
58	Brasil	7,070	3,070	2.7	2.8	1.5
59	Rusia	6,880	1,750	--	-3.7	5.0
60	Omán	--	--	8.4	4.3	--
61	Colombia	6,790	1,890	3.6	2.7	1.4
62	Bulgaria	6,740	1,650	3.4	-1.2	4.0
63	República Dominicana	6,650	2,230	3.1	6.0	2.7
64	Granada	6,290	3,610	--	--	-4.7
65	Bosnia Herzegovina	6,250	1,240	--	--	6.0
66	Tailandia	6,230	1,940	7.6	3.8	1.8
67	Kazajstán	6,150	1,350	--	-2.8	13.2
68	Samoa	6,130	1,490	--	--	10.0
69	Túnez	6,090	2,070	3.3	4.7	4.9
70	Macedonia	6,040	1,690	--	-0.2	-4.1
71	Irán	5,940	1,680	1.7	3.6	4.8
72	Argelia	5,940	1,650	2.7	2.0	2.1
73	Turquía	5,830	2,530	5.3	3.3	-7.4
74	Rumania	5,780	1,720	1.0	-0.4	5.3
75	Venezuela	5,590	4,760	1.1	1.5	2.7
76	Cabo Verde	5,540	1,340	--	--	3.3

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 173 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Datos de 2001, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 1990	1990 - 2001	2002
77	Panamá	5,440	3,260	0.5	3.8	0.3
78	Gabón	5,190	3,160	0.9	2.6	2.5
79	Paraguay	5,180	1,350	2.5	2.1	2.7
80	El Salvador	5,160	2,040	0.2	4.5	1.8
81	Bélice	5,150	2,940	--	--	5.1
82	Guinea Ecuatorial	--	700	--	--	1.3
83	San Vicente y Granadinas	4,980	2,740	--	--	-0.6
84	Santa Lucía	4,960	3,950	--	--	-3.7
85	Islas Fiji	4,920	2,150	--	--	3.6
86	Dominica	4,920	3,200	--	--	-4.3
87	Perú	4,470	1,980	-0.1	4.3	0.2
88	Swazilandia	4,430	1,300	6.7	3.2	1.6
89	Maldivas	--	2,000	--	--	2.1
90	Libano	4,400	4,010	--	5.4	1.3
91	Guatemala	4,380	1,680	0.8	4.1	2.1
92	Guyana	4,280	840	--	--	1.5
93	Ucrania	4,270	720	--	-7.9	9.1
94	Turkmenistán	4,240	950	--	-2.8	20.5
95	Surinam	--	1,810	--	--	5.9

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 173 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Datos de 2001, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 1990	1990 - 2001	2002
115	Papua Nueva Guinea	2,450	580	1.9	3.6	-3.5
116	Yibuti	2,420	890	--	--	1.6
117	Uzbekistán	2,410	550	--	0.4	4.5
118	Moldavia	2,300	400	2.8	-8.4	6.1
119	Bolivia	2,240	950	-0.2	3.8	1.2
120	Zimbabwe	2,220	480	3.6	1.8	-8.4
121	Nicaragua	--	--	-1.9	2.8	--
122	Yugoslavia	--	930	--	--	--
123	Ghana	2,170	290	3.0	4.2	4.0
124	Vietnam	2,070	410	4.6	7.7	6.8
125	Tonga	--	1,530	--	--	3.1
126	Gambia	2,010	180	-0.1	2.5	7.6
127	Mauritania	1,940	360	1.8	4.2	4.6
128	Islas Marshall	--	2,190	--	--	0.6
129	Islas Salomón	1,910	590	--	--	-9.0
130	Guinea	1,900	410	--	4.2	6.8
131	Islas Comoras	1,890	380	--	--	1.9
132	Haití	1,870	480	-0.2	-0.4	-1.7
133	Pakistán	1,860	420	6.3	3.7	2.7

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 173 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Datos de 2001, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 1990	1990 - 2001	2002
134	Camboya	1,790	270	--	5.0	6.3
135	Sudán	1,750	340	2.3	5.6	6.9
136	Mongolia	1,710	400	5.4	1.2	1.4
137	Togo	1,620	270	1.7	2.2	2.7
138	Bangladesh	1,600	360	4.3	4.9	5.3
139	Camerún	1,580	580	3.4	2.1	5.3
140	Bhután	--	640	--	--	7.0
141	Myanmar (Birmania)	--	--	0.6	7.4	--
142	Laos	1,540	300	3.7	6.4	5.7
143	Senegal	1,480	490	3.1	3.9	5.7
144	Uganda	1,460	190	2.9	6.8	4.6
145	Costa de Marfil	1,400	630	3.0	5.1	-0.9
146	Santo Tomé y Príncipe	--	280	--	--	3.0
147	Nepal	1,360	250	4.6	4.9	4.8
148	República Centroafricana	1,300	260	1.4	2.1	1.5
149	Ruanda	1,240	220	2.2	0.8	6.7
150	Kiribati	--	230	--	--	1.6
151	Tayikistán	1,140	180	2.0	-8.5	10.2
152	Liberia	--	140	-7.0	6.2	5.3

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 173 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Datos de 2001, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 1990	1990 - 2001	2002
153	Burkina Faso	1,120	220	3.6	4.5	5.6
154	Chad	1,060	200	6.1	2.5	8.5
155	Mozambique	1,050	210	-0.1	6.7	13.9
156	Eritrea	1,030	160	5.3	5.3	9.7
157	Kenia	970	350	4.2	2.0	1.1
158	Benin	970	380	2.5	4.8	5.0
159	Guinea Bissau	890	160	4.0	1.0	0.2
160	Niger	880	180	-0.1	2.7	7.6
161	Madagascar	820	260	1.1	2.4	6.0
162	Etiopia	800	100	1.1	4.7	7.7
163	Nigeria	790	290	1.6	2.5	3.9
164	Mali	770	230	0.8	4.1	1.4
165	Zambia	750	320	1.0	0.8	4.9
166	Yemen	730	450	--	--	3.1
167	Congo (Brazzaville)	680	640	3.3	1.4	2.9
168	Burundi	680	100	4.4	-2.2	3.2
169	Timor Oriental	--	520	--	--	--
170	República Democrática Congo	630	80	1.6	-4.8	-4.5
171	Malawi	560	160	2.5	3.6	-1.5

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

PUESTO ENTRE 173 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Datos de 2001, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980 - 1990	1990 - 2001	2002
172	Tanzania	520	270	--	3.2	5.7
173	Sierra Leona	460	140	0.5	-4.4	5.4

Fuente: World Bank.

El Banco Mundial está cambiando su metodología para su World Bank 2003, World Development Indicators. Ciertos países ya aparecen con la nueva metodología adoptada por el Banco en 2001, pero la mayoría sigue con la antigua, de 1968. Entre las dos clasificaciones las diferencias son mínimas para la mayor parte de los países. Para más detalles ver Banco Mundial. Cuando ciertos datos son ausentes, el rango de presentación es el presumido por el Banco. En otros casos, al faltar datos, el Banco procede en una estimación basada en regresiones.

Por fin, por diversas razones, para ciertos países no hay datos del año o no son datos fiables. Estos países son: Afganistán, Andorra, Bahamas, Brunei, Corea del Norte, Cuba, Emiratos Árabes Unidos, Groenlandia, Iraq, Islas Caimán, Libia, Lichtenstein, Mónaco, Qatar, San Marino y Somalia.