

# Presentación

Con el presente anuario 2004/05 ofrecemos a los lectores el décimo número de *OASIS*. En efecto, nuestro Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, ha publicado desde 1995 diez números que representan un esfuerzo considerable y presumimos que un gran apoyo para estudiantes, profesores, diplomáticos, empresarios, entre otros interesados, en materia de comprensión del mundo y de su diversidad interpretativa y regional. Son más de 4.000 páginas en las que se han conocido los significados de la globalización y, además, en ellas se presentan muchas interpretaciones que vemos reflejadas, año tras año, en esta publicación y sus modalidades regionales y hasta, para Colombia, fronterizas.

En esta década hemos movilizado todas nuestras fuerzas intelectuales para dar elementos de juicio y poner a pensar. En materia de relaciones internacionales no hay verdad revelada. Por eso y de una manera que va de la mano con la filosofía de nuestra Universidad, defendemos el pluralismo, las interpretaciones diferentes, pidiendo tan solo a los autores, nuestros colegas, que se respeten mutuamente, dialoguen de una página a otra y, sobre todo, no den por verdad revelada una opinión que no esté sustentada en los hechos, en el rigor de la demostración. Desde luego

sabemos muy bien que no estamos en el universo de las matemáticas y que se mezclan elementos pertenecientes a las más diversas disciplinas; de ahí que, a menudo, se afirma que las relaciones internacionales son imposibles de teorizar que, a lo sumo, se pueden interpretar sociológicamente y con mucha prudencia.

El Medio Oriente, nudo gordiano del actual sistema internacional, al final del primer quinquenio de este siglo es prueba de ello y para eso le hemos dedicado varios artículos.

La discusión, en los países andinos, de un eventual tratado de libre comercio con los Estados Unidos no parece permitir una aproximación concreta a la reflexión, a veces demasiada alejada del barro en que nos movemos, sobre la llamada globalización. Antes de ser bueno o malo, como la lengua de Esopo, el Tratado para algunos autores inevitable, para otros indeseable, debe verse como un instrumento político que podría dividir a la América del Sur y que reviste múltiples facetas como nos lo recuerda el artículo sobre Mercosur.

Otros enfoques regionales permiten acercarnos a todos los continentes: Europa, Asia, Estados Unidos de América y África.

Siempre podremos pensar que hubiera sido bueno detenernos más sobre este

u otro aspecto de un año tan rico en acontecimientos como fue 2004: ¿para dónde va la Rusia de Putín?, ¿cómo interpretar la reelección de George W. Bush para los Estados Unidos en sus equilibrios internos y en su deseo de conformar y subordinar el sistema internacional?, ¿el destino de China será dejarse absorber por la globalización capitalista o podría, con necesarias reformas, viabilizar una propuesta socialista?, ¿las Naciones Unidas sobrevivirán o se verán afectadas por el unilateralismo de la primera potencia?, ¿existe una alternativa a la internacionalización del capital financiero?, ¿podría constituirlo un internacionalismo de nueva factura, más respetuoso de la dignidad de hombres y mujeres de todas las condiciones?

A estos interrogantes que no son tanto de un año o de otro sino de un tiempo más largo, posiblemente una generación, tenemos la responsabilidad de aportar ele-

mentos de respuestas en los tres observatorios que componen el CIPE cada uno con sus propios objetivos: sistema internacional, políticas públicas, economía y finanzas.

Colombia ocupa hoy un lugar mayor que no podemos desconocer en la definición de la naturaleza de las relaciones internacionales. No faltan los que dicen que para bien y los que dicen que para mal. El hecho en sí no se puede negar. Por ello, la reflexión sobre cómo son las relaciones internacionales en este mundo que, tal vez, se esté fragmentando, se vuelve no una simple especulación sino elemento de la construcción de un destino para los 45 millones de seres que viven en este país: entender bien, actuar correctamente sobre la base de una buena información, es querer un destino mejor. Se va a construir piedra a piedra y esperamos que ésta sea una de estas piedras.

LAURA GIL SAVASTANO

PIERRE GILHODES

*Coordinadores del Observatorio  
de Análisis de los Sistemas Internacionales*

# Un sistema internacional inestable con dominio de los Estados Unidos

**Pierre Gilhodes\***

Profesor / investigador  
 Facultad de Finanzas,  
 Gobierno y Relaciones Internacionales  
 Centro de Investigación  
 y Proyectos Especiales -CIPE-  
 Universidad Externado de Colombia  
 correo electrónico:  
*gilhodes.pierre@wanadoo.fr*

«Creo que nuestro destino es ser el faro  
esperanzador de la humanidad entera»

*George W. Bush*

*en el entierro de Ronald Reagan*

Hace treinta años si desde Francia, y por razones de investigación, quería hacerme a un diario colombiano sólo tenía dos posibilidades. La primera y normal, suscribirme por correo aéreo, con un alto costo y el diario me llegaba con 10 o 15 días de retraso. La segunda, no tan normal, por amistad con un empleado español en la Embajada de Colombia en París que me lo vendía, no muy caro, con la condición que fuera a buscarlo una vez a la semana o sea que también lo tenía entre una y dos semanas después de publicado en Bogotá y no podía escoger otro diario porque era el único que llegaba. Hace diez años no se

había acelerado esta transmisión de noticias que se limitaba a uno entre los cinco o seis diarios que se publicaban en Bogotá. De cinco años para acá, leo *El Tiempo* o tres diarios más de Bogotá, o varios de provincia, a una hora en la que tú, amable lector, todavía no lo has recibido debajo de tu puerta. El costo es mínimo. De dos años para acá esta transmisión se facilita por el uso del sistema ADSL que me permite leer mucho más rápido.

Hace cuarenta años viajar a Bogotá por avión implicaba, en un *lockheed Constellation* de hélices, salir de París en la tardecita, hacer escala en Lisboa, Pointe à Pitre y

\* Fecha de entrega, 27 de julio de 2004. Fecha de aceptación, 22 de septiembre de 2004.

Caracas para descubrir la verde sabana sobre el mediodía del día siguiente. Más barato, en los setenta, podía ir en tren a Luxemburgo, tomar un avión para Nassau con escala en Santa María de las islas Azores, otro para Miami y un tercero para Bogotá, a veces con un cambio en Panamá. Salía por una tercera parte del precio, pero implicaba una noche en Nassau. Hoy salgo de París sobre las once de la mañana para llegar al El Dorado sobre las tres de la tarde lo que me daría tiempo de pasar por la oficina de la Universidad Externado. Esto último me cuesta menos de la tercera parte, en moneda constante, de lo que me costaba en los años sesenta. Alcancé a conocer a un amigo francés que, en los años 1930, había tardado, de manera normal, mes y medio en llegar a Bogotá, en transatlántico desde Le Havre a Bocas de Ceniza, luego en vapor sobre el Magdalena para terminar en tren del Magdalena a Bogotá. Este achicamiento del tiempo y de las distancias, o sea achicamiento del mundo no es sólo un problema de nuestra mayor o menor prisa o comodidad. Lo es de mayor información (lo que no se debe confundir con mejor) y capacidad de actuar. Que un presidente latinoamericano venga a Europa ya no es una expedición de meses con el peligro que le corran la silla en su ausencia como le ocurrió hace un siglo al presidente de Venezuela Cipriano Castro. Se vino a Carlsbad, hoy Karlovy Vary, a tomar las entonces indispensables aguas termales; su compadre andino Juan Vicente Gómez, a quien había encargado el manejo de la hacienda que

era, para él Venezuela, aprovechó el tiempo para tomarse la presidencia y guardarla hasta su muerte, treinta años después. Hoy, en sus cuatro años de mandato, escribo esto antes de la eventual reelección, un presidente colombiano puede viajar cinco o seis veces a Europa por razones o pretextos varios sin traumatizar al Estado.

Se puede vivir en directo la construcción de una información relativa a Colombia, antes de medir su importancia e impacto, desde mi rincón bien apartado de Francia. Escribo esta introducción un jueves de junio. Ayer, hablé por teléfono con un amigo colombiano en Madrid. Me contó que el Congreso español, las Cortes, estaba discutiendo una moción, de origen parlamentario, para suspender la venta de armamentos varios, entre los cuales los famosos tanques AMX, a Colombia. Inmediatamente y por Internet, me conecté a *El Tiempo* cuyo corresponsal en Madrid, en noticias de última hora, relataba con detalles y todo su talento la historia de esta moción, las modificaciones que había sufrido y la votación favorable de todos los parlamentarios con excepción de los del Partido Popular, de oposición. Hoy por la mañana me conecto de nuevo con *El Tiempo* y encuentro la versión en papel que es la que leyeron en Bogotá y la noticia, con la misma firma, ha evolucionado. Los lectores tradicionales del diario, más que la noticia, ya muy resumida, conocerán la interpretación y las intervenciones de la embajadora de Colombia en Madrid (lo que, en particular, muestra que

cumple con su trabajo). O sea que no sólo nos enteramos de una noticia sino que asistimos a su escritura, su reescritura y podemos intuir lo qué pasó y cómo va a ser recibida en Bogotá.

La abundancia de las noticias no es una garantía de mejor información. Hay que saber priorizar, seleccionar, interpretar estas noticias que nos pueden ahogar, desorientar o paralizar. Son procesos que necesitan bastante cabeza. Lo que escribimos como simple investigador universitario se presenta también, desde luego, con mayor angustia (y, si no cuidado y allá ellos que también necesitan usar la duda sistemática como instrumento de conocimiento) para los diplomáticos, los periodistas, los servicios de inteligencia, los analistas empresariales o los asesores de Presidencia: cómo trabajar y proyectarse en Ecopetrol o en la dirección de presupuesto del Ministerio de Hacienda si no se estudia, entiende e intenta proyectar en el futuro lo que pasa con los precios internacionales del petróleo, ¿por qué suben y por qué bajan?, ¿van a seguir subiendo?, ¿van a bajar? Tener mucha información no es, de por sí, estar mejor informado. Hay que aprovechar esta información, entenderla, contextualizarla, saber de su credibilidad (alguien puede estar desinformándonos y ¿con qué fin?), adaptarla a nuestro medio, nuestras condiciones específicas y comprender si tiene proyección. En medio de esa abundancia de información ¿no habrá información ausente, datos que no nos llegan, que se nos esconden o que se olvidan, o de tan difícil

interpretación que no ayuden a nadie?

Estas reflexiones, desde luego, son válidas para muchas informaciones, tanto de orden local (¿qué pasó en Guaitarilla?) de orden nacional (¿por qué tal parlamentario votó de tal manera en la Cámara?) o internacional (¿cuál es la verdad y el por qué de las relaciones entre Irán y los Estados Unidos hoy?). Pero no nos pueden llevar a ser puramente reactivos, lo que nos conduciría a ser como coco en medio de un huracán caribeño. Formularemos hipótesis antes que seguridades y, en vez de promover una solución, actuaremos por el método de escenarios posibles atreviéndonos a dotar a cada uno de ellos con coeficientes de probabilidad de que así ocurra. En esto, cuidado con señalar siempre la vía media como la más probable. Estas actitudes se imponen en particular en el orden internacional, donde las situaciones son muy variadas, los actores, racionales o no, infinitos (¿cómo jerarquizarlos?) y las implicaciones finales, en particular para Colombia, o los colombianos, no siempre claras. Entonces, ¿actuar? ¿dejar de actuar? ¿hacer como si se actuara? Cuál es el costo y cuál puede ser el beneficio, y para quién este beneficio: ¿a Colombia le importa la disputa en torno a Corea del Norte, la reconciliación con Libia, el fin del viejo conflicto interno en Sri Lanka? ¿Del once de septiembre, además de la natural compasión por tantas víctimas (para qué decir inocentes si casi siempre las víctimas lo son), lo importante es el acto terrorista, la reacción del gobierno de Washington, los dos?

## I. DESPUÉS DE LA GUERRA DE IRAQ

### 1. En estos diez años de *Oasis*

Hemos intervenido varias veces sobre la naturaleza de un sistema internacional que, con sus evoluciones, tiene ya quince años. En 1995 y el año siguiente, lo caracterizamos como un sistema multipolar, pero con polos desiguales en su tamaño y su naturaleza, que conformaban un «primus inter pares», los Estados Unidos y cinco grandes más, bien diferentes entre sí: la Unión Europea, que no es un país, aun cuando actúa unida para ciertos efectos, pero se divide en otras oportunidades como lo hizo durante la invasión de Iraq; Japón, bien discreto; Rusia el único que, con su arma nuclear, tiene la capacidad teórica de destruir a los Estados Unidos, China y la India, superpobladas y con arma nuclear, con impresionante crecimiento económico. Todos operan dentro de un sistema mundial en que, hoy puede ser que la Unión Europea y sus vecinos por un lado, Asia Oriental por otro, conformen sendos subsistemas. Este sistema lo forman un conjunto de elementos, principalmente, pero no en forma exclusiva, estados interdependientes e interrelacionados.

Se ha insistido sobre los contextos económicos e ideológicos de la mundialización

en la cual se enmarca el presente sistema: tendencia y presión a favor del libre cambio (pero con varias interpretaciones), afirmación del papel orientador y decisivo del mercado, reducción (¿hasta qué punto?) del tamaño y del papel económico del Estado con consecuencias para unos, transitorias o efectos perversos, para otros, en la lógica del nuevo juego, de desigualdad y miseria creciente entre países y dentro de ellos, aún en los más desarrollados. Poco a poco ha crecido una disputa para presentar la mundialización como natural e irreversible, que es lo que más se lee, en otros casos para denunciar sus excesos e intentar subsanarlos, o finalmente en la búsqueda de la reconstrucción o la invención de un modelo diferente y creíble. El modelo dominante ha avanzado con crisis de diversas naturalezas y ha intentado anexarse o dominar las diferentes heterodoxias, la mayor de ellas China, que existen por el mundo.

*Oasis* ha intentado hacer énfasis en los diversos actores del sistema internacional, en particular Estados Unidos y Europa. Lo hace de nuevo, contemplando varios aspectos.

Entre lo que hemos denominado factores de poder, con otros autores que los presentan de una u otra manera, Estados Unidos es el único que los posee todos, que actúa en todos los campos ya que los otros están en dos o tres, pero no en todos<sup>1</sup>. Hoy

<sup>1</sup> Estos factores de poder los presenta, a su manera, Walter Mead en su libro: *Power, terror, peace and war: America's grand strategy in a world at risk*, New York, Knopf, 2003. Distingue el *sharp power*, militar; el *sticky power*, económico; *sweet power*: el de la cultura y los valores; el *hegemonic power*, o sea la «ability to set agenda».

Estados Unidos domina el orden militar, pero demuestra en Iraq ciertas limitaciones, su primacía es más discutible en determinados aspectos del orden económico; en el orden de la cultura y de la comunicación su presencia es eminente, pero no es homogénea adentro ni sin rivales afuera. Ha reafirmado, en particular durante la administración Bush una gran voluntad de poder con vocación a hacerla una ideología imperial hasta desafiar unilateralmente los instrumentos de equilibrio que ellos mismos habían contribuido a construir después de la Segunda Guerra Mundial.

## 2. Iraq: la posguerra

La parte bélica de la ocupación de Iraq concluyó rápidamente y con bajo costo para los aliados, norteamericanos e ingleses sobre todo, apoyados por los kurdos del norte de Iraq, con la derrota y la disolución de los ejércitos de Saddam Hussein y la final captura del dictador. A la administración civil y militar dirigida por Paul Bremer, hasta el 28 de junio del 2004, le ha costado más de lo previsto poner de nuevo en marcha los servicios básicos, la economía local, esencialmente la producción de petróleo y reconstruir elementos del Estado con colaboraciones de iraquíes de la oposición a la dictadura refugiados en el exterior y de opositores internos. No

hay armonía, visión común del futuro entre los tres componentes esenciales de estos grupos: los chiítas religiosos o civiles, opositores al régimen caído en su mayor parte, algunos de ellos próximos a Irán, desconfiando casi todos de las intenciones del ocupante. Ellos quieren el poder por las elecciones porque piensan que son mayoría<sup>2</sup>. Los kurdos en el norte, divididos entre sí pero que, a falta de la independencia, quieren mantenerse con la mayor autonomía posible dentro de un marco federal. Los sunnitas, en el centro del país, entre los cuales encontraba el régimen del partido Baas su base de apoyo y dentro de los cuales se reclutan principalmente las oposiciones armadas a la ocupación. El proyecto de los Estados Unidos, que culminaría en elecciones y un gobierno definitivo en el 2005, encuentra muchas dificultades en su implementación. La base económica y social es precaria. Los grupos armados, ex-miembros del partido Baas, células más o menos vinculadas al fanatismo de la nebulosa Al Qaeda, milicias de religiosos, cierta extrema izquierda que quiere federar una liberación nacional, todos atacan simultáneamente a los ocupantes y a los que colaboran con ellos.

Los Estados Unidos, excelentes en la parte puramente militar (para la cual, es verdad, el enemigo había sido sobreestimado), demuestran una seria y persistente falta de preparación para su fase no con-

<sup>2</sup> Gorce, Paul Marie de la: «Guerre de l'après guerre en Irak occupé», en *Le Monde Diplomatique*, París, n° 600, marzo 2004.

vencional frente a actos de guerrilla, terrorismo en los cuales el enemigo es esquivo, disimulado en la población y les causa sensibles bajas. Los esfuerzos de inteligencia para arrinconar a los que los combaten han derivado en un debate interno e internacional sobre el uso de la tortura con actos de sadismo y violación del derecho internacional que, como siempre, se quieren calificar como actos aislados de soldados de baja graduación, a espaldas del mando y, en particular, de la dirección política. En la guerra irregular, Estados Unidos se encuentra en serias dificultades: su tecnología, su poder de fuego no le son de gran utilidad. Se piensa que se ha querido inspirar en experiencias de conflictos que presentan ciertas analogías: el ejército de Israel en Palestina, Filipinas, América Central, Colombia, pero con resultados limitados o discutibles.

Una de las dificultades es que después de tantos esfuerzos, incluidos los de convencer a nivel interno e internacional, el breve plazo ya no es posible (se habla de cinco años), cualquier sea el resultado de las elecciones norteamericanas de noviembre del 2004. El costo podría ser aún mayor y el efecto entre los aliados, en el Medio Oriente, desastroso. Basta con mencionar el caso de Arabia Saudita y sus implicaciones para la estabilidad interna y la producción y los precios del petróleo. La superioridad militar en Iraq y su gran costo no son garantía de una superioridad militar siempre y por todas partes. Es un ejército que, para un solo combatiente,

tiene que mantener varios soldados en apoyo logístico. Se nota como, en términos de efectivos disponibles, los Estados Unidos no cuentan con suficientes reservas preparadas y disponibles. De allí, en particular, la importancia de la presencia de aliados que contribuyan numéricamente y que, además, ayudarían a legitimar una discutida actuación. También nos podemos preguntar el interés militar, financiero, político, que hay en mantener decenas de miles de personas pertenecientes a sociedades privadas que cumplen con casi todas las funciones asignadas a los ejércitos sin cargar con las limitaciones legales. Hoy por hoy, en el clima que rodea este conflicto, teniendo en cuenta las oposiciones internas dentro de cada país, estos aliados son escasos y renuentes. El unilateralismo, aun enmendado por la resolución que aprobó el Consejo de Seguridad de la ONU sin entusiasmo, ha llevado a cierto aislamiento de Washington y ha debilitado a sus aliados: Aznar y su Partido Popular que perdieron las elecciones de marzo del 2004 en España, Blair que lo podría perder, pero es un político astuto, en las probables elecciones de 2005 (en Inglaterra, el primer ministro es libre de fijar la fecha de las elecciones que deben ser antes de la primavera inglesa del 2006, pesan además otras consideraciones que las de Iraq como, en política exterior, las relaciones europeas: el euro y el tratado constitucional pendientes) o Berlusconi y su coalición de las derechas en Italia.

No sólo la situación en Iraq no es sa-

tisfactoria a pesar de la eliminación del dictador sino que se complicó en el resto del mundo musulmán donde también existe la tentación del terrorismo, suicida o no, contra los infieles y sus «cómplices» en el poder. Exagerando podríamos decir que el «choque de civilizaciones» que anunció Huntington en su tiempo, lo desencadenaron menos los musulmanes (aun cuando sí, en determinados países, inicialmente bastante aislados, y que tenían en mente más a sus propios gobernantes que al resto del mundo y que recogieron ideas y métodos difundidos en la guerra contra los rusos en Afganistán), sino los occidentales con respuestas inadecuadas (¿pero cuáles otras?) a actos inaceptables. En tierras del Islam, cierto fanatismo religioso es lo que inventaron estas sociedades después del fracaso del nacionalismo revolucionario que encarnó un Nasser en Egipto y del cual Saddam Hussein es un lejano y pervertido avatar.

Con la ocupación de Iraq, de manera diferente según los países, grandes masas, en particular la intelectualidad, la juventud, por falta de credibilidad de otras soluciones, se han acercado a tesis y organizaciones terroristas y han buscado ponerlas en práctica con justificaciones que hacen derivar de interpretaciones peculiares de su fe. Se ha visto, de forma no sincronizada, pero si usando el efecto de demostración, en el Líbano, en Palestina, Egipto, Argelia, Marruecos, Pakistán, Indonesia, en las emigraciones musulmanas de los Estados Unidos, Inglaterra,

Francia, Bélgica, España, etc. El caso, como de laboratorio, es el de Arabia Saudita, país que reúne un gran número de lugares santos del Islam y se encuentra bajo la férula de una familia real corrupta, que asocia su peculiar estilo de vida con el uso emanado de su religión y supo volverse indispensable para occidente.

La persistencia de la resistencia a la ocupación que tiene en la resistencia armada su aspecto más visible y la violencia ciega de la respuesta de las fuerzas de ocupación no son el mejor ambiente para la reconstrucción del país o los ensayos de democracia para el Gran Medio Oriente que menciona el presidente Bush. Iraq no recibió durante la administración de los Estados Unidos la mejor lección de una democracia que nunca conoció. Tampoco son prototipos de demócratas los personajes entronizados por los Estados Unidos. ¿Es la democracia un producto de importación o debe desarrollarse, como una delicada planta de lenta maduración, dentro de la sociedad iraquí tal cual es? El ejemplo vecino de Turquía, del sultanato a la democracia vigilada por los militares, es buena muestra de las dificultades así como de la importancia del factor tiempo. Mientras haya tropas extranjeras en su suelo habrá una duda sobre las prioridades: construir una democracia, aun con problemas, o recuperar la independencia: la liberación nacional. Fieles a sus convicciones, los Estados Unidos buscan hacer crecer unos sectores empresariales, para ellos la clase media, que serviría de

base social a la democracia cuando, hasta hoy, los sectores decisivos de la economía fueron estatales. Esta hipótesis, discutible en sí, no es, además, de fácil y rápida ejecución.

La violencia del posconflicto, vinculada a la situación de ocupación y terrorismo en Palestina repercuten en toda una región de por sí complicada desde Argelia a Arabia pasando por el Líbano o Turquía. Sería grave que afectara a la cada vez más próxima sucesión del vitalicio presidente Mubarak de Egipto. Esta crisis no se resolverá con tratos militares y menos aún con soluciones traídas por ejércitos extranjeros totalmente ignorantes de las realidades en las que se encuentran.

No se puede dejar de lado la abundancia del petróleo en el Medio Oriente. La extracción y la magnitud de las reservas no dejan indiferentes a los países que, de allí, importan petróleo o a empresas vinculadas a esta industria. Con cara ofuscada muchos son los que afirman que la guerra de Iraq no se libró por petróleo. Un repaso a las revistas especializadas, a la historia reciente de los precios relativizan esta afirmación. Como lo precisó la entonces embajadora de los Estados Unidos en Colombia, Anne Paterson<sup>3</sup>: «Para hablar con franqueza, después del 11 de septiembre, el asunto de la seguridad petrolera se ha vuelto prioritario para los Estados Unidos... luego de los hechos del 11 de

septiembre, las fuentes tradicionales de petróleo para los Estados Unidos (el Medio Oriente) son menos seguras».

En esto Iraq es un gran productor potencial con importantes reservas, pero además, a partir de Bagdad, miembro de la OPEP, se pueden ejercer presiones sobre los demás miembros de este cartel de productores. La cada vez más volátil situación de Arabia Saudita vuelve más urgente unas decisiones antes de que este país caiga en el caos. Esta preocupación poco tiene que ver con una preocupación por la democracia. Los Estados Unidos tienen inmensos intereses en esta región, por sus empresas, sus importaciones (aun cuando diversificó la procedencia de ellas, a partir del Caribe, del Golfo de Guinea, y lo está buscando en Rusia), pero también para poder ejercer presión sobre los otros países importadores: Unión Europea, Japón y, cada vez más, China. Le ha costado mucho trabajo a la administración norteamericana recuperar en algo la capacidad iraquí hasta 1.800.000 barriles diarios exportados en mayo del 2004 (5% de las exportaciones mundiales), y no se le ve que la pueda hacer crecer mucho en breve, menos aún con la meta proclamada por algunos de 4.000.000 de barriles diarios. Se necesitarían enormes inversiones y un gran esfuerzo en materia de seguridad de las instalaciones y oleoductos afectados por el sabotaje.

<sup>3</sup> *El Tiempo*, Bogotá 10 de febrero 2002, citado por García González, Andelfo: «La política exterior del último cuatrienio», en *Opera 2002*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p. 197.

### 3. De nuevo sobre las causas de la guerra:

Este debate durante todo el año que transcurrió desde la anterior publicación de *Oasis* ha arrojado mayor duda sobre las reales motivaciones de la intervención. Como lo señaló el ex asesor en terrorismo de las administraciones Clinton y Bush, Richard Clarke, el nuevo presidente, desde los inicios de su mandato, antes y después del 11 de septiembre, estuvo más obsesionado por Saddam Hussein que por el terrorismo de Al Qaeda<sup>4</sup>. Los numerosos testimonios que se conocen, escritos o discursos de los miembros de la administración lo muestran. Otros tienden a mostrar que Saddam Hussein (y esto no lo vuelve un demócrata, ni un santo en particular en relación con su pueblo) nada tenía que ver con Al Qaeda y nada tuvo que ver con los atentados del 11 de septiembre.

Una segunda motivación, la posible posesión de armas de destrucción masiva, tampoco se ha podido demostrar. El presidente Bush, ahora prefiere referirse a «la capacidad de adquirirlas», pero el hecho que las tuvo, las destruyó después de 1991 y, como lo mencionaron los inspectores de la ONU, no las tenía en vísperas de la invasión, menos con capacidad de golpear en menos de una hora, como lo afirmó Tony Blair. Sobre intenciones no probadas es difícil sustentar una polí-

tica y es una falta grave presentar al mundo pruebas que resultaron inventadas o manipuladas.

Muchos norteamericanos se sienten engañados por las afirmaciones de sus gobernantes a la hora de desencadenar una guerra lejana, de altos costos. La actitud del gobierno de Washington puso en dificultad, frente a sus pueblos, a los que lo apoyaron y alimentó amplios movimientos antinorteamericanos en muchos países, de Corea del Sur hasta España pasando por Turquía.

En cuanto al petróleo, cuyo papel en boca de los gobernantes de Washington, no habría sido importante, se nos pronosticaba una baja de los precios producida por un eventual aumento de la producción en Iraq y una mayor seguridad en el abastecimiento. Los precios, desde el fin de la guerra, subieron un 30% y la seguridad petrolera está cada vez más en entredicho. Bien es cierto que las causas de este aumento son múltiples y complejas, pero la guerra no ayudó.

Al lado de estos intereses económicos, del desvío de la lucha contra el terrorismo internacional en la lucha contra Saddam Hussein, pesaron mucho las motivaciones ideológicas, de la gran potencia deseosa de remodelar el mundo. Con un discurso moral contra las «fuerzas del mal» que se combaten en los «campos de batalla centrales en la guerra contra el te-

<sup>4</sup> Clarke, Richard: *Against all ennemis*, New York, Free Press, 2004.

rrorismo»<sup>5</sup>, que son Iraq y Afganistán, los Estados Unidos se ven en la obligación de legitimar su actuación tanto en la ONU, desde el punto de vista de la Carta, como en otras instancias como la OTAN que intentó mantenerse a buena distancia de Iraq, aceptando intervenir en Afganistán. La resolución 1548 del 8 de junio 2004, adoptada por unanimidad por el Consejo de Seguridad de la ONU, legitimó *a posteriori* no el conflicto sino la presencia de los Estados Unidos y de sus aliados en Iraq así como los planes y el calendario de la reconstrucción del Estado hasta conformar un gobierno legítimo. La OTAN, que participa en las operaciones en Afganistán, fuera de la normal zona de aplicación de un tratado acordado contra la Unión Soviética hace más de medio siglo, acepta prestar una limitada y ambigua cooperación para la formación de las nuevas fuerzas armadas y de policía en Iraq.

Entre las causas del conflicto aparece entonces este forcejeo, apenas disimulado, entre los Estados Unidos e Inglaterra por un lado (así como la España de Aznar hasta marzo del 2004), y las otras potencias cada una con sus motivaciones y sus matices propios: Rusia, China, Alemania y Francia. Lo que les une es la voluntad compartida de no someterse a un orden global que construiría y dominaría Washington. El gobierno de Bush o tiene que avanzar sin ellos, lo que tiene un costo, o tiene que frenar sus impulsos para conse-

guir unos pasitos en un asunto en el que el tiempo apremia, sobre todo cuando llegan las elecciones presidenciales. Allí los opositores extranjeros a Bush se encuentran en un terreno mucho más cómodo, porque en Iraq las cosas no avanzan de la manera y al ritmo que quisiera el presidente y porque, en general, las opiniones públicas, en muchos países, se oponen a la guerra, se sienten engañadas y presienten unas consecuencias negativas para ellas mismas. Una de ellas, posible, es que en vez de haberse destruido el terrorismo, éste se vea alimentado y multiplicado por el desarrollo de los acontecimientos.

#### 4. Conflictos vinculados al de Iraq:

Paralelos al multidimensional conflicto iraquí se encuentran tres conflictos más, relacionados aun cuando no directamente dependientes de él, ya que todos le son anteriores.

El más antiguo, no falta quien dice que la madre de estos conflictos, es él desesperante, que se vive en los territorios palestinos ocupados y el terrorismo en Israel. Después de cuarenta años se acentúa el drama con el no cumplimiento de las resoluciones de la ONU sobre evacuación de los territorios ocupados, la sangrienta lucha de los palestinos para ganar su independencia, su derecho a formar un Estado viable e impedir la permanente roedura de sus tierras por las colonias israelíes.

<sup>5</sup> Wolfowitz, Paul: «La feuille de route» pour un Irak souverain», en *Le Monde*, París, 27 de junio 2004.

lías como parte de un proyecto para culminar en la anexión y la eventual salida de los palestinos. La dura actitud del ejército israelí que inspira a muchos ejércitos en el mundo (empezando por el norteamericano en Iraq) en el combate urbano contra el terrorismo y sus auxiliadores reales o supuestos, las sistemáticas destrucciones se corresponden con una radicalización y una clericalización de la población palestina ayer entre las más laicas en el Medio Oriente.

Es cierto que el gobierno de Israel ha logrado contener, limitar los atentados suicidas, pero con un costo que puede ser exorbitante y que no hubiera podido asumir sin la ayuda externa de los Estados Unidos y de las comunidades judías por el mundo: construcción de murallas que, por provisionales que se digan, disimulan un propósito de anexión de tierras, ruina de decenas de miles de palestinos, trabajadores y en particular campesinos, prácticamente sometidos a las decisiones arbitrarias del ocupante, creación de densas y eficientes redes de delatores a sueldo, uso masivo de helicópteros de asalto y de blindados, asesinato selectivo de dirigentes palestinos, con muchas víctimas casuales, apresamiento de miles de ellos, sin juicio o en condiciones precarias de justicia, confinamiento de Yasser Arafat en las ruinas de la casa de gobierno de Ramallah a falta de poder expulsarlo, discriminaciones a la población israelí de origen árabe, etc. De planes en planes, tan pronto sustituido uno por otro, o violados apenas seca la tinta que sirvió para escribirlos,

el sentimiento dominante es el ascenso de odios entre los dos pueblos que tendrán que vivir uno al lado de otro, desesperación árabe que nutre los llamamientos a la guerra santa y suscita vocaciones al suicidio terrorista. Los países vecinos contemplan en silencio, amedrentados este desastre, mientras Israel depende cada vez más del apoyo norteamericano financiero, diplomático, militar, pero sabe que puede contar con él mientras sea una pieza mayor en el ajedrez de la región. La impotencia europea, con una visión más equilibrada del conflicto, oscila entre un complejo de culpa, recuerdo del genocidio nazi entre 1933 y 1945, el temor a la expansión de la ideología terrorista pro palestina dentro de sus inmigraciones musulmanas; los europeos optan al fin por un hipócrita distanciamiento del conflicto que se disimula con buenas palabras. Tienen clara conciencia del peligro, del vínculo entre este conflicto y los otros en la región, varios de ellos virtuales, pero saben que las cartas diplomáticas no están en sus manos sino en las de los Estados Unidos.

En Afganistán, conflicto antiguo, tribal, dentro de un país que nació artificialmente de una componenda entre los imperialismos británicos y rusos en el siglo XIX, que se calentó por la intervención de los rusos en 1979, volviéndolo extensión de la Guerra Fría, aprovechado por la administración Reagan con un gran éxito. Fue la cocina de un Islam anticomunista que nadie preveía que evoluciono-

naría hacia un terrorismo contra los dirigentes locales, en primer lugar los de Arabia, guardianes de los lugares santos, y luego contra sus apoyos occidentales. Allí estuvo Ben Laden y combatió a los rusos antes de volverse un terrorista de fama mundial en septiembre del 2001. Con mandato de la ONU, beneplácito de la OTAN se ocupó el país, se liquidó el gobierno de los talibanes radicales y se persiguió a Al Qaeda considerada como una organización estructurada y a órdenes del esquivo Ben Laden. Con apoyo de minorías étnicas bien armadas, la intervención militar fue fácil; reorganizar el país, crear un Estado, un gobierno, elementos de una administración, en particular un ejército afgano, todo esto ha sido imposible hasta la fecha al punto de haber tenido que aplazar las elecciones para después de la fecha prevista. La realidad del poder ha pasado a manos de señores feudales, cada uno amo absoluto en su provincia, los talibanes siguen controlando el campo en parte del país y Ben Laden no apareció; se volvió como mítico. Para los Estados Unidos una dimensión del conflicto afgano ha sido la posibilidad de acercarse a los estados de lo que fue el Asia central soviética con un rico potencial mineral. La contrapartida ha sido la desestabilización de la dictadura militar pakistaní, aliada a ellos. Hoy la OTAN envía varios miles de soldados más sin saber exactamente para qué. Los occidentales se disputan sobre el reparto financiero de los gastos, la miseria de la población no disminuye y, por ejemplo,

la condición femenina ha cambiado muy poco. Peor aun, Afganistán, bajo control occidental, ha visto renacer el cultivo de la amapola, base del más importante tráfico internacional de drogas. Sí, en ciertos aspectos, Estados Unidos logró de sus amigos el apoyo que no le dieron en Iraq, el intento de *democracy-building* se ve como a muy largo plazo y sin garantía de éxito, a no ser que todo esto sea disfrazar, adecentar los dominios tradicionales y asegurar que el poder siga en manos de los amigos de uno.

El tercer conflicto se libra en el territorio de Rusia, en la vertiente del Cáucaso. Inicialmente, en tiempos de Yeltsin, la población musulmana de Chechenia buscó independizarse de Rusia. La primera fase del conflicto terminó con promesas no cumplidas. Moscú temía que esta reivindicación desencadenara otras de la misma naturaleza en muchas partes de la Federación. También existió un matiz petrolero al ser Chechenia ruta de transporte del petróleo de Azerbaiyán hacia el Mar Negro. Putin se hizo elegir, en su primer mandato, con la promesa de poner fin a la segunda fase de la sublevación, que adquirió matices peligrosos al abarcar otros territorios vecinos de Rusia y con financiación o participación de países musulmanes como Arabia. La parte propiamente militar concluyó con una precaria y sanguinaria reconquista de la mayor parte del territorio. Los insurgentes pasaron entonces al terrorismo en Rusia, en particular en Moscú, al usar también combatientes

suicidas. Putin insiste y asimila su lucha a la de los norteamericanos contra el terrorismo apoyándose en ciertas declaraciones de Bush, mientras numerosas voces en Europa Occidental en especial, denuncian el terrorismo de los rusos. En este conflicto, como en otros, cada cual es terrorista para el otro, al apoyarse sobre conceptos de poca claridad. Los países de la OTAN consideran que sus intereses principales están en Moscú, y dudan de la prudencia de seguir debilitando a Rusia en su periferia. Uno de estos episodios se libró con el derrocamiento del presidente Shevernadze en Georgia y su sustitución, desde la calle, por un presidente más hostil hacia Rusia. La participación de intereses privados de los Estados Unidos como la, muy visible, de George Soros creó cierta inquietud. En estos juegos regionales, el conflicto de Chechenia aparece como una latente amenaza dirigida contra Rusia en la que, este país responde con la fuerza brutal temiendo un eventual incendio de todo su flanco sur.

## II. ACTORES QUE APRENDEN SU PAPEL

En una situación internacional en la que el Medio Oriente, entendido igual que lo entiende el presidente Bush, en sentido amplio, de Marruecos a Afganistán, Iraq en concreto, es como el principal revelador de quién es quien en las muy inestables relaciones internacionales. Varios actores han tenido que definir su papel y

buscar las herramientas que les permitan mejorar sus actuaciones, tanto hoy como en el futuro, pues las relaciones de poder son de cara al futuro, casi nunca al presente donde se limitan a apagar incendios (y, a veces, prenderlos).

### 1. La República Popular China:

El actor que bien hubiera querido mantenerse entre bastidores, pero que ya no lo puede, no lo dejan, es Beijing. No hace falta insistir mucho sobre el ímpetu de su crecimiento económico que hace progresar a China, año tras año, en la clasificación de las principales economías del mundo: en 2003, con crecimiento del PIB de 9,1%, China aparece como la séptima economía mundial a precios corrientes, pero como la segunda, después de los Estados Unidos, a paridad de poder de compra o sean precios PPC. El peso de la economía china ya afecta toda la economía mundial. Se atribuye a sus crecientes importaciones el alza del precio del petróleo y de otras materias primas (aun cuando China es parte, no toda, la explicación). Todos los países, de Estados Unidos a Colombia, se asustan de su capacidad exportadora que unos atribuyen a una moneda subvaluada y otros a prácticas de dumping, otros a la superexplotación de la mano de obra en las industrias nuevas. En Asia Oriental, incluidos Japón y Corea del Sur, son sus importaciones las que llaman la atención y la hacen motor de la reanudación del crecimiento en Japón, una

nueva etapa en el desempeño de la región. China reacciona rápidamente a las acusaciones que le formulan: frente a los daños ecológicos, a la epidemia del síndrome respiratorio en el 2003, etc. Sus grandes desigualdades sociales: costa/interior, campesinos/población urbana, empleados/desempleados tienden, sin embargo, a ser tratadas por el Estado con el propósito de no dejarlas derivar hacia peores tensiones<sup>6</sup>.

Una gran discusión tiene lugar sobre el futuro de China y el futuro del mundo en relación con China. Este país ya es considerado como una gran potencia hasta el punto de que se discute si se debe y cómo se debe invitarla a formar parte del G8, que se transformaría en un G9.

El problema no es ya qué hacer con China sino cómo tratar con China, guste o no guste. Las esperanzas puestas sobre el derrumbe de su sistema político, en manos del partido comunista, parecen desvanecerse. El relevo generacional en el PCC ha operado sin problemas.

Guardando proporciones, la actual política china se parece a la Nueva Política Económica (NEP) propuesta por Lenin en la Unión Soviética a comienzos de los años veinte, después del comunismo de guerra impuesto durante la guerra civil que siguió a la revolución de 1917. Allí también se permitió y se dejó crecer un sector capitalista, dinámico, al que Stalin puso fin brutalmente; durante la NEP los

comunistas nunca perdieron el control político aun disputándose sobre las ventajas y los inconvenientes de la situación. A la luz de la disolución de la URSS, en tiempos de Gorbachov, los dirigentes chinos dejaron espacio para un crecimiento controlado de un sector privado que dinamiza el conjunto de la economía, aun a costa de la igualdad social. De cuando en cuando, como en octubre del 2002, con la detención de Yang Bin, el empresario más conocido (y de algunos más), pone el Estado la línea roja que no se puede pasar. Es difícil predecir cuál va a ser la actuación de los comunistas en el futuro y cómo terminará el actual período, pero por lo que se ve, pase lo que pase, China no dejará de ser una potencia, con un modelo diferente de desarrollo y de sociedad, con capacidad de liderar a Asia Oriental y, eventualmente, respetando las diferencias, de inspirar a Rusia.

## 2. Rusia:

Políticamente estabilizada desde la subida al poder de Vladimiro Putin quien se apoya, para gobernar, sobre los servicios de seguridad, a los que perteneció, y el ejército, con su visión del Estado, los electores rusos le renovaron su confianza para un segundo mandato viéndolo como el hombre que tranquiliza el país, generó un buen crecimiento, somete a la «nueva

<sup>6</sup> Vieira Posada, Edgar: «Emergencia de China en la escena internacional como potencia en el siglo XXI», en *Oasis 2003-2004*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 117.

clase», mafioso-empresarial e intenta recuperar el lugar de Rusia en el mundo, a pesar de no haber resuelto el conflicto de Chechenia y haber sufrido otros reveses en la periferia de Rusia: los tres países bálticos hoy miembros de la OTAN y de la Unión Europea, golpe de Estado y elección de Saakachvili en Georgia, acercamiento del nuevo presidente de Azerbaiyán, Aliev (hijo del anterior presidente) a Estados Unidos o penetración de éstos en la ex Asia Central Soviética, donde Rusia conserva importantes intereses.

Después de la dura crisis de 1998 y de la devaluación masiva del rublo, con el alza de precios del petróleo y del gas (de los cuales Rusia es un cada vez mayor exportador) la situación económica ha mejorado como lo evidencia el aumento del PIB (7,2% en 2003, que hubiera sido 4,2% sin el aumento del petróleo)<sup>7</sup>. Por otro lado, el Estado ha recuperado parte de su capacidad al obligar a los grandes grupos a tributar. Ha puesto la administración un severo freno al poder de los llamados oligarcas nacidos del saqueo de las empresas del Estado en tiempos de Yeltsin. Este frenazo lo simboliza el juicio al más famoso de ellos Mijail Jodokovski, ex patrón de Yukos Oil y el exilio de varios de ellos. De esta manera, el gobierno impidió la venta de Yukos a Exxon Mobil y mostró su voluntad de hacer del sector energético la base del desarrollo de una

economía en la cual el mercado está severamente controlado. Desde 1998 hasta 2003 el PIB de Rusia creció casi 40%, y buena parte de la población ha visto aliarse su miseria.

La dependencia excesiva del petróleo puede ser en el futuro una dificultad si se calma la actual bonanza mundial. El resto de la economía sigue siendo débil y las enormes desigualdades entre los nuevos ricos y la población son mal aceptadas.

Rusia quiere poner fin a su pérdida de influencia: mantiene una política activa con China en materia energética y militar. Con Beijing y los países del Asia Central participa en el grupo de Shangai que busca generar una reflexión y decisiones sobre cierta integración. La situación en torno al Mar Caspio y en Iraq tiende a reducir una influencia antigua de Rusia a la que preocupa el ingreso de los países de Europa Central a la OTAN y a la Unión Europea. Las relaciones económicas de Rusia con la UE son densas, la mitad de su comercio exterior, sobre todo petróleo y gas, se hace con ella. Con la Unión la dificultad es de naturaleza política que no compensan las actuaciones en común en la ONU de Putin, Chirac y Schroeder frente a la crisis de Iraq. Rusia no acepta ninguna crítica a su brutal política en Chechenia y desde este punto de vista, aprecia más la política antiterrorista del presidente Bush a la que pretende asimi-

<sup>7</sup> «A survey of Russia, having it both ways», en *The Economist*, Londres, vol. 371, núm. 8376, 22 de mayo 2004.

lar su propia conducta. Quiere ser actor en las organizaciones internacionales y mira con desconfianza el poco interés de Bush para Rusia.

### 3. La India:

Cuando incluimos a la India en nuestra lista de las seis potencias que podrían conformar la primera fila en el nuevo sistema internacional, hace diez años, lo hacíamos, en primer lugar teniendo en cuenta su población y su relativo protagonismo internacional desde la creación de los no alineados hasta llegar a su condición de país nuclear. Hoy día, el crecimiento de su economía obliga a ampliar nuestros criterios. El segundo país más poblado del mundo, que podría superar a China en un futuro no muy remoto, crece rápidamente: 5,4% en el 2000, 4% en el 2001, 4,7% en el 2002 y 7,4% en el 2003. La previsión para el año 2004 es de 6,8%. Se ha publicado mucho y con argumentos algo contradictorios sobre el milagro indio, queriendo presentarlo como un efecto de las reformas de estructuras tan alabadas por el FMI<sup>8</sup>. Este «descubrimiento» de un milagro indio permite oponerlo al milagro chino considerado como «heterodoxo». Se le atribuía en buena parte al gobierno de Atal Behari Vajparjee, del Bharatiya Janata Party, conservador-nacionalista cuyo lema era «la

India que brilla», gobierno que se alejaba de Rusia y se acercaba a los Estados Unidos (hasta el punto que ellos pensaban pedirle tropas para Iraq) y parecía dispuesto a aplicar políticas masivas de privatizaciones. Frente a esto poco pesaban las masacres perpetradas por las milicias del partido, su fanatismo industa en particular contra los musulmanes de la India. Se presentó como símbolo del éxito económico la implantación, en diversas partes del país, de centros de investigación, de bases informáticas, de *call-centers* de muchas multinacionales de Estados Unidos y Europa. Varios observadores hacían observar que, en parte, los datos del PIB, en particular en el 2003, eran consecuencias de favorables regímenes de lluvias en una agricultura que ofrece trabajo al 75% de los indios en condiciones de gran pobreza para los más.

Nadie dudaba del éxito del BJP en las elecciones generales de abril-mayo del 2004 cuando, para sorpresa general, la coalición de izquierda en torno al partido del Congreso, heredero de Nehru e India Gandhi, superó a la coalición de derecha saliente (217 diputados frente a 186), obligando a revisar todas las hipótesis y reconsiderar el papel de las mayorías excluidas que no participaban de la feria del crecimiento. Una campaña xenófoba alejó a Sonia Gandhi, de origen italiano, de la presidencia del gobierno, maniobra acompañada de un derrumbe de la bolsa

<sup>8</sup> Ver una síntesis de estos debates en «Who put the shine into India», en *The Economist*, Londres, vol. 371, núm. 8377, 29 de mayo 2004.

de valores de Bombay. Manmohan Singh, del partido del Congreso formó el gobierno, apoyado, entre otros, por los comunistas, fuerza que más creció en la elección.

Si bien existen los éxitos económicos mencionados, también se debe tomar en cuenta que se producen en una economía que no se puede considerar como ejemplo de los preceptos del FMI. La ironía de la situación es afirmar que la baja de la pobreza, a nivel mundial, se debe a las medidas del Consenso de Washington, adaptado o no, cuando, en realidad se debe a dos países, China y la India, muy distantes del modelo del mercado y la libre empresa.

La India se deja ver con fuerza en el escenario internacional y, con Brasil y otros, es uno de los países que obligó al aplazamiento indefinido de la Conferencia de la OMC en Cancún. Es importante ver cuál va a ser la política de «reformas con rostro humano» de la nueva administración de Nueva Delhi, observar su comportamiento internacional y, en particular, regional en relación con China, por un lado, y Pakistán, por el otro.

#### **4. Japón:**

El primer ministro Junichiro Koizumi apoyó la política norteamericana en Iraq, a pesar de la actitud hostil de la población. Sin embargo Japón, por lo esencial, ha tenido una política exterior muy

inserta en lo regional, relaciones marcadas por una cooperación económica acompañada de desconfianza hacia China y Corea del Sur y grandes vacilaciones sobre el cómo proceder con Corea del Norte y su eventual consecución del arma nuclear que cambiaría la relación de fuerzas en esta región del mundo y generaría una grave crisis internacional. De hacerse efectiva, podríamos conocer cierta militarización en Japón con un debate en torno a un eventual desarrollo de un arma nuclear japonesa. La visibilidad de la política exterior de Japón, que nunca fue muy grande, lo que no significa que no existía, lejos de aumentar, ha disminuido.

Lo esencial es entender dónde se encuentra Japón, en cuanto a su coyuntura económica, de crisis estructural y a las transformaciones de su sociedad. Estará Japón, segunda potencia mundial en cuanto al PIB corriente, o tercera en cuanto al PIB PPC, logrando salir de diez años de estancamiento en los cuales su PIB apenas creció. Lo único que explica que su PIB per cápita no haya bajado es que su población no crece. Japón envejece rápidamente, situación que se parece a la de Alemania y podría perder buena parte de su población en este siglo<sup>9</sup>.

El PIB de Japón había aumentado 1,3% por año entre 1990 y 2001; bajó 0,3% en 2002 para crecer 2,7% en 2003. Para el año 2004, conocidos los buenos

<sup>9</sup> Delhommais, Pierre- Antoine: «Le Japon, reve d'un retour aux années fastes», en *Le Monde*, París, 16 de junio 2004.

resultados del primer semestre se espera un crecimiento superior al 4%, porcentaje desconocido desde hace mucho tiempo; posiblemente buena parte de este crecimiento se deba al aumento de la demanda china y a las exportaciones de Japón hacia el vecino del continente. Una de las cartas de Japón son sus fantásticas reservas, 819 mil millones de dólares a finales de junio 2004, primer rango en el mundo por delante de China (450 mil millones). Pero su sistema bancario, enfermo, no ha podido ser saneado enteramente y son grandes sus acreencias dudosas (950 mil millones de dólares en el año 2000 sin seguridad de conocerlas todas), con grandes pérdidas a lo largo del decenio así como una escasez de fondos propios. El aparato productivo ha sufrido pocas transformaciones: prosiguen las deslocalizaciones, pero sobre todo en el oriente y el sur de Asia, la producción tiende a concentrarse en determinados renglones de alta tecnología en informática y robotización. La industria automotriz sigue siendo dinámica y Toyota ha conquistado el segundo rango mundial detrás de General Motors y por delante de Ford. En el año 2003, Toyota vendió 6,7 millones de vehículos.

Un factor que se debe estudiar más es la dependencia creciente de Japón en relación con China (hasta hace poco, Japón se veía dominando a China). Hacia China ha desplazado parte de su producción tanto para buscar el mercado interno chino como para la exportación desde China (inclusive hacia Japón). China es el pri-

mer socio comercial de Japón desplazando a los Estados Unidos y la tendencia no hace sino crecer. En cuatro años se multiplicaron por tres las exportaciones japonesas hacia China, equipos y material de transporte en primer lugar, y crecen paralelamente las exportaciones chinas hacia Japón. Se está configurando sin, hasta el momento, mucho esfuerzo de institucionalización, una zona asiática cada vez más interdependiente, no sólo económicamente, sino que se puede decir que ya no gira en torno a Tokio.

El agotamiento del modelo político japonés: libertad de expresión, pluripartidismo, no pasa de ser una hegemonía del partido liberal demócrata, por lo menos a nivel nacional, sin perspectiva real de alternación y con algún parecido con el régimen del PRI que conoció México. Es toda la diferencia con Corea del Sur que, mediante grandes luchas sociales y políticas, ha pasado, en una generación, de una dictadura militar a la expresión pluralista de una opinión bien conformada. En Japón los cambios son más cosméticos que reales y tienden a perennizar el sistema que impera desde la ocupación norteamericana.

### III. VIEJOS ACTORES, ESTRELLAS QUE SIGUEN BRILLANDO

Dentro de este panorama de los grandes actores internacionales, dos de ellos han tenido una ya larga carrera, pero están lejos de querer bajarse del escenario.

## 1. La Unión Europea, ¿de los 25? ¿de la eurozona?

Es un conjunto de actores, cada vez más numerosos. Hoy 25 miembros de la Unión con 10 adhesiones en el 2004: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, las islas-estados de Malta y Chipre. Se discuten las adhesiones a cierto plazo de Rumania, Bulgaria y Croacia; prosigue la polémica entre europeos por si se debe aceptar a Turquía, cuyo más entusiasta promotor, después de los turcos, es George Bush. La zona euro son los países que ya adoptaron la moneda única; de los antiguos miembros el que no adhirió es Gran Bretaña, aun cuando el primer ministro Blair promete una rápida decisión positiva.

La dificultad proviene de la naturaleza híbrida de la Unión, en ciertos temas interlocutor único, en otros suma algebraica de los estados que la componen, en la que cada uno actúa por su cuenta. Unos quisieran verla como una federación, palabra tabú, otros como una voluntaria asociación de estados que siguen siendo soberanos aun cuando aproximadamente las 3/4 partes de su actual legislación se derivan de las decisiones de Bruselas, sede de la Unión y de su comisión.

En otra parte de este *Oasis* se analiza la formación, naturaleza del tratado constitucional presentado en junio 2004, a la consideración de los países que tienen dos años para ratificarlo. Fruto de concesio-

nes mutuas, de visiones diferentes y a veces antagónicas, se puede prever que no será fácil dicha ratificación. Este nuevo enunciado del porqué y del cómo de la Unión bien podría desaparecer antes de entrar en vigencia.

Más allá de sus problemas institucionales la Unión aparece dividida entre la vieja y la nueva Europa, para retomar una polémica anotación de Donald Rumsfeld. La vieja es el núcleo de los fundadores, Francia, Alemania, Bélgica, amputado (hasta cuando) de la Italia de Berlusconi. Saben por qué se unieron, tienen una larga práctica del trabajo en común y de fijar parámetros; no tienen complejos frente a los Estados Unidos aun cuando tampoco buscan distanciarse sistemáticamente de ellos. Independientemente de los vaivenes políticos tienen hoy claridad sobre su actual situación en el mundo y lo que quieren ser. Después de las elecciones de marzo del 2004, la España pro norteamericana del conservador Manuel Aznar, derrotada por los socialistas de Rodríguez Zapatero, traumatizada por los atentados del 11 de marzo en Madrid, se ha acercado a este eje franco alemán. La nueva Europa, la que goza del afecto de los Estados Unidos eran Gran Bretaña, España, Portugal, Polonia y otros países del este. No se mencionaba a la Italia de Berlusconi muy próxima a ellos por cierto temor al discutido protagonismo del jefe del gobierno de Roma. Finalmente, vieja y nueva Europa eran los que habían negado o prestado su apoyo a la guerra de los Estados Unidos en Iraq.

Por detrás hay dos visiones distintas de las relaciones internacionales y del lugar de Europa en ellas: la independencia sin agresividad o la solidaridad atlántica. Podrían ser también los que quieren hacer del euro una moneda y un instrumento pleno de las relaciones internacionales y los que no están en el euro ni le ven un gran porvenir. Esta división también repercute sobre la elaboración de una eventual política de defensa y la relación de Europa con la OTAN.

Frente a estas visiones nacionales y transnacionales la construcción europea adolece de dos problemas: es el primero la distancia que existe entre la construcción europea y las poblaciones involucradas en ella que muchos estudiosos resumen en la expresión: déficit de democracia. Se vio de nuevo con motivo de las elecciones al Parlamento europeo en junio de 2004. La mayoría de los electores, tanto en los países fundadores como en los recién ingresados, prefirieron abstenerse de votar. Sus motivaciones son varias: en primer lugar no entienden un sistema electoral complejo que los lleva a votar por desconocidos. En segundo lugar, los candidatos, los partidos que los promueven privilegiaron en la campaña los temas nacionales con la consecuencia que poco se habló, por ejemplo, del proyecto de tratado constitucional, ampliamente desconocido y, por contraste se transformó en un voto para aprobar o sancionar a los gobiernos de cada uno de los países; sobre todo se sancionaron, de Alemania a Inglaterra y Francia pasando por Polonia o Portugal. Por fin,

el elector europeo tiene la impresión de un Parlamento europeo que no sirve para nada, sin poder real. Piensa, no está muy equivocado, que lo esencial de las decisiones no le son consultadas y provienen de oficinas de Bruselas, de una burocracia al servicio de la comisión. Los gobiernos nacionales reafirman esta convicción ya que, según ellos, todas las decisiones impopulares son obra de Bruselas y las buenas, de ellos. En realidad, hasta hoy, cada uno de los miembros de la comisión reporta al gobierno que lo designó y el consejo, compuesto por los representantes de los gobiernos es el que autoriza todas las decisiones y tiene la posibilidad de vetarlas si quisiera, pero le es más fácil echarle la culpa a los «tecnócratas» que asumir sus responsabilidades cuando las consecuencias son costosas o difíciles de explicar.

### **¿Una Europa estancada?**

Uno de los problemas que agudiza las contradicciones que existen entre los miembros de la Unión -o sea la totalidad del continente, con las excepciones de Noruega, Suiza y los Balcanes-, es la disparidad de su crecimiento. Toda Europa ha sufrido los efectos de la primera depresión cíclica del siglo XXI, pero con una cronología retrasada. Gran Bretaña tiene un ciclo económico calcado sobre el norteamericano, entró en crisis y salió de ella antes que todos y con mayor dinamismo. El resto de la Unión, en particular Alemania, Francia e Italia (las dificultades fueron

**AUMENTO DEL PIB EN LA ZONA EURO  
Y EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS**

Región o país	2003 Resultado %	2004 Previsión %
Zona euro	0,5	1,7
Alemania	-0,1	1,7
Francia	0,2	1,9
Italia	0,5	1,7
España	2,8	2,4
Gran Bretaña	2,1	2,8

más limitadas en España), entraron en crisis más tarde, pero sus efectos negativos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos, las finanzas públicas, etc., fueron más pronunciados y han debido esperar este año 2004 para ver despegar la economía, aun cuando de manera bastante lenta.

El crecimiento del PIB en los últimos diez años (1994-2003) ha sido de 3,3% por año en los Estados Unidos y tan solo 2,1% en la zona euro. Pero, teniendo en cuenta las diferencias de crecimiento de población, el PIB per cápita creció 2,1% en los Estados Unidos y 1,8% en Europa; sin Alemania, cuyo crecimiento es el más lento, el PIB europeo hubiera crecido también 2,1%<sup>10</sup>. Uno de los problemas es el clima de desconfianza hacia las instituciones comunitarias, la actitud de los diferentes gobiernos que evidenciaron los electores en las elecciones europeas desde Alemania hasta Italia, pasando por Grecia. Las diferencias de orientación política, conservadores o social demócratas, no

representan políticas muy diferentes del modelo predominante a nivel mundial y tan sólo inflexiones en la presentación de las mismas soluciones; las opiniones públicas no encuentran alternativas reales.

Con estas previsiones para 2004, y los datos del primer semestre podemos afirmar que Europa está saliendo de la crisis tardíamente, pero con una recuperación relativamente lenta lo que no había sido el caso en anteriores salidas de crisis. No le va a permitir este crecimiento reducir significativamente una tasa de desempleo de aproximadamente 11%. Uno de los factores de las dificultades es el alza de los precios del petróleo (más o menos 30% en un año), pero algo amortiguado en la eurozona por la baja del dólar ya que el petróleo se paga en esta moneda. Parece haberse también detenido el alza de las demás materias primas, pero se traduce por saldos comerciales apenas equilibrados: fuerte superávit en Alemania, déficit en Gran Bretaña y España, equilibrio en

<sup>10</sup> «Mirror, mirror on the wall», en *The Economist*, Londres, vol. 371, núm. 8380, 19 de junio 2004.

Francia. Otra consecuencia es un sensible aumento de la tasa de inflación aun cuando no sea motivo de gran inquietud; ella justifica la actitud de expectativa del Banco Central Europeo de mantener sin cambio, a un nivel relativamente alto, su tasa de interés básica.

El comercio mundial que había disminuido 0,7% en 2001, creció 2,8% en 2002 y 4,5% en 2003 (la OMC prevé 7,5% para el presente 2004). Europa poco participa de esta reactivación que se debe sobre todo a Asia. En el caso de los países europeos el 62% de los intercambios se producen dentro de la propia eurozona. A nivel mundial Alemania es el primer exportador de mercancías (10% de las exportaciones mundiales), Francia el 5º (5,2%), la siguen Gran Bretaña (4,1%), Holanda (3,9%) e Italia (3,5%).

Más allá de la crisis esto muestra la solidez de la industria alemana que simbolizan Siemens, Volkswagen y sus empresas químico-farmacéuticas. Gran Bretaña y Francia son los dos primeros países acogedores de inversión extranjera.

Hoy por hoy, la existencia de la Unión no ha totalmente unificado las especializaciones económicas aún cuando ha acercado notablemente las economías y, de menor manera, las reglas de su funcionamiento. Esto explica el empeño de los gobiernos nacionales por reforzar sus ventajas relativas y proteger sus puntos débiles. Consecuencia de ello, para renovar la Comisión europea, en el 2004, además de la presidencia, la principal disputa era con-

servar o hacerse a los cargos de carácter netamente económicos. Como lo muestra el informe ya señalado de la revista *The Economist*, una explicación del menor resultado europeo puede ser, dentro de ventajas y desventajas conocidas, haber optado por un modelo que privilegia la calidad de vida y el tiempo libre, el desarrollo cultural cuando otros, como Estados Unidos e Inglaterra privilegian la optimización de la ganancia. El fracaso de un empresario como Jean Marie Messier en Francia (Universal Vivendi), prototipo del manager a lo americano, puede simbolizar esta diferencia de visión.

### **¿Una Europa en el mundo?**

Un problema recurrente de las relaciones internacionales es poner en claro cuando el actor es la Unión con sus complejos mecanismos de decisión (Consejo, Comisión) o cuando le corresponde a cada país manejar su diplomacia, tradicional o no, aun maquillándola, cuando le conviene, de representante de Europa. Es el caso de la relación bilateral con los Estados Unidos o con Rusia o en las relaciones multilaterales en la OTAN. Pero en la OMC, el protagonista es la Comisión de Bruselas (que se pone de acuerdo, bilateralmente, con el secretario de comercio de los Estados Unidos y, solo después enfrenta a los demás países miembros).

Hay, desde luego, una rivalidad por la supremacía con los Estados Unidos y por definir un modelo no hegemónico de

relaciones para lo cual se concierta con otros países como Rusia y China como se vio en el caso de Iraq. Casi siempre se libra en ámbitos multilaterales siendo el Consejo de Seguridad (por el voto de varios países), la OMC (por la regla del consenso) como los más apropiados. Poco se nota en el FMI, casi siempre en manos de un europeo, pero donde el poder real, por detrás, es de los Estados Unidos por el sistema de votos por cuotas de contribución y donde hay más acuerdos que desacuerdos o en la OTAN donde las características, sobre todo militares de la alianza, inflan hasta la caricatura la capacidad de los Estados Unidos. La rivalidad no puede desembocar en el conflicto, a lo sumo pasa por alfilerazos, arrastre de pies, movimientos tácticos. Las opiniones públicas de los países europeos, en estas condiciones, pueden ser herramienta de presión, pero son más sensibles a ciertos temas que a otros, tienen dificultad en comprender los vaivenes de sus gobernantes y sus motivaciones. Las opiniones son más fáciles de movilizar que de desmovilizar. Se pueden dividir por la presencia en las clases dirigentes de cada país, en particular en los medios de comunicación, de voceros abiertos o tapados de la conciliación con los Estados Unidos y el modelo que ofrece.

A los Estados Unidos les conviene subrayar que las dificultades que encuentran en Europa se deben exclusivamente a Francia y en particular a su presidente, Jacques Chirac. Es una explicación más

sencilla, más cómoda para convencer al pueblo norteamericano, al Congreso y que reproduce, salvando las diferencias, la personificación del adversario cuya actitud entonces se atribuye a su psicología, a sus fobias. En ello, se simplifican hasta la caricatura las diferencias y no se facilita la concertación. Explicar las razones reales de las diferencias, de las culturas, de las visiones diferentes del mundo o de los intereses sería más difícil. Bien es cierto que el presidente de Francia tiene su estilo propio para recalcar sus posiciones, que además de su personalidad, puede atribuirse al legado del nacionalismo quisquilloso del general De Gaulle, del cual es heredero político, así como a las circunstancias de la política exterior de Francia que sirve, a los ojos de la gente, para disimular el conservatismo social o la personalización del poder con un discurso terciermundista que llega a conmover a izquierdas ingenuas o algo nostálgicas de la Guerra Fría.

Las diferencias son bien reales, no son de un solo país o mandatario, con excepción del fiel escudero, Inglaterra, que practica la alianza especial desde hace medio siglo, política de Estado que igual pueden reivindicar conservadores como laboristas. En los demás países las relaciones oscilan según las circunstancias y las mayorías políticas de turno. Un Aznar, un Berlusconi apuestan a los Estados Unidos por convicción y por cálculo dentro de la relación europea de fuerzas. Los países de Europa Oriental aprecian el mercado y la política regional que les ofrece la Unión,

pero traumatizados por su satelización durante la Guerra Fría, privilegian la protección militar que sólo les puede ofrecer Washington en particular dentro de la OTAN. Para ellos la amenaza sigue vieniendo del este y, peor aún, de una Rusia recuperada. Es cálculo de los europeos afirmar que las dificultades con los Estados Unidos se deben al presidente Bush y a su equipo (con excepción de Colin Powell, el americano bueno) con una visión imperial, aun cuando más o menos suave, de sus relaciones<sup>11</sup>. Las diferencias también existían en tiempos de Clinton cuya ideología, cuyo estilo de gobierno eran bien diferentes. Pueden existir encontronazos de personas, visiones del mundo, pero los problemas de fondo son bien reales y destinados a perdurar: manipulación de los organismos internacionales o prescindencia de ellos, pretensión a señalar pautas de conducta, a decir el bien y el mal, conflictos comerciales por la conquista de mercados, en particular en el resto del mundo, inversiones y concentraciones, etc. Europa se sabe poco presente en los países asiáticos, en disputa por una África que fue su colonia, perdiendo posiciones en el Medio Oriente frente a la fuerza brutal e intenta ganar aliados en América Latina, Brasil, Argentina, hasta México, región donde los Estados Unidos se muestran muy celosos de su influencia y lo hacen

asunto de seguridad. Desde luego, en seguida que el poder de las armas interviene en la disputa, los europeos no tienen cómo proseguir, carentes de una real política unificada o concertada de defensa.

## 2. Los Estados Unidos:

Cuando se busca analizar el lugar de los Estados Unidos en el sistema internacional cabe una pregunta inicial: ¿los años de Bush reflejan simplemente una determinada coyuntura, una inflexión en una tendencia de larga duración o representan una orientación realmente diferente y tan decisiva como pudieron ser para Inglaterra los años 80, los años Thatcher? Dicho de otra forma, el verdadero cambio en los Estados Unidos se ha producido con la llegada a la presidencia de Ronald Reagan hace un cuarto de siglo y los ocho años de Clinton solo frenaron, pero no revirtieron una tendencia de fondo.

### **Bush, su gobierno y la lucha contra el terrorismo:**

La sociedad norteamericana ha cambiado. La Nueva Inglaterra, el nordeste yankee dejó de ser el centro y el orientador de la sociedad. El sur ha adquirido un profundo dinamismo y, demográficamente,

<sup>11</sup> Nye, Joseph S.: «The decline of America's soft power», en *Foreign Affairs*, New York, vol. 83, n° 3, mayo-junio 2004, considera en retroceso un poder suave que define como «la capacidad de los Estados Unidos de atraer a otros con la legitimidad de su política y los valores que la sostienen».

te, el oeste pacífico también tiene su peso y su evolución propia. En términos políticos, el sur, vedado a los republicanos desde el fin de la guerra de Secesión (Lincoln era republicano), ha dejado de ser un bastión demócrata desde que, en los sesenta, éstos promovieron los derechos civicos de la población negra. Esta minoría vota poco y no compensa el alineamiento de los blancos del sur con el partido de Bush. Los cuarenta millones de latinos repartidos en todo el país, pero sobre todo en California y en el sur, esencialmente mexicanos y descendientes de mexicanos, o bien no tienen la nacionalidad o bien poco votan y tan solo son decisivos en elecciones locales aun cuando, con excepción de los cubanos y, según dicen unos estudiados, de los colombianos, se inclinan por los demócratas, coalición de minorías: trabajadores sindicalizados, minorías étnicas (pero está perdiendo su tradicional apoyo entre los judíos), etc.

Una ideología conservadora que se reparte en varias escuelas, pero con capacidad de coalición, condición del éxito electoral, ha recuperado terreno frente a la intelectualidad tradicionalmente demócrata. Muchos de sus ideólogos provienen de las filas demócratas o de la extrema izquierda con raíces europeas no muy lejanas. El conflicto que sostiene Israel con sus vecinos ha jugado su papel en particular para los intelectuales de origen judío. La primera incursión en política, la del senador Barry Goldwater, contra Johnson, quien resultó elegido en

los años sesenta, se hizo con los temas que hoy triunfan. Más tarde Nixon pertenece a una derecha más tradicional, pero detrás de Reagan, encontramos a los que hoy gobernan: sureños blancos con la bandera de la Confederación en el corazón, neoconservadores con vocación imperial y dispuestos a ofrecer modelos al mundo, nuevos cristianos con la cruzada en la cabeza y su peculiar mística, neoliberales que pretenden rehacer un capitalismo de puro mercado, federalistas que maldicen a Washington, símbolo de los males de América y de los estados en particular, nuevos libertarios celosos de un individualismo para el cual el Estado es el enemigo, sector empresarial que piensa haber recuperado un dinamismo liberalizante; ellos desplazan, pero no pierden el voto de la gente, en particular la población rural del Oeste medio, tradicional bastión republicano.

No todos son actores en todos los escenarios, en particular los internacionales, pero se complementan, se prestan la mano cada vez que lo piensan necesario. La administración Bush es como el apogeo de esta coalición que intenta ahora conquistar una California que es un gigante por sí mismo y para la cual el mundo es, ante todo, Asia Oriental y México.

Las cruzadas de la época anterior son olvidadas: comunismo, en menor medida (pero no para Colombia), la guerra contra las drogas; son nuevos los dilemas. Poco se recuerda que el gran proyecto inicial de Bush era construir un escudo anti cohetes

con el que ya soñaba Reagan y que terminaría de santuarizar al territorio nacional; el ataque del 11 de septiembre cambió la prioridad, al llevar al país y al mundo a una gran lucha contra el terrorismo que, curiosamente, se personificó en Saddam Hussein que poco tenía que ver con él. El problema del terrorismo es la dificultad para definirlo, ya que es más un medio que un fin aun cuando se puede convertir en un fin en sí mismo para algunos; ¿quién será el terrorista?... Todo aquel que usa el terror para conseguir sus fines, mi enemigo porque lo que yo hago no puede ser terrorismo, pero sí lo que él hace. Dentro de los métodos de guerra, de combate, cuáles son terroristas y cuáles no lo son. Acudiendo a la historia cuántos terroristas de ayer hoy son personas respetadas, cuando no héroes nacionales o gobernantes aceptados.

Al terrorista hay que visualizarlo, no presentarlo como una abstracción sino como una persona reconocible, encarnación del mal, aun prestándole un don de ubicuidad que lo transforma en un manipulador universal dotado de un singular poder; así se procedió con Ben Laden, responsable (con Saddam Hussein) de todo lo malo que sucede. Con esto se racionaliza una actitud que no lo es, se simplifica la realidad y se corre el riesgo de equivocarse al confundir las consecuencias con las causas y, por vía de resultados, al no usar los instrumentos adecuados para derrotar al terrorismo.

El gobierno de Washington, en la

emoción legítima causada por el 11 de septiembre que rompió el mito de la invulnerabilidad del territorio de los Estados Unidos, luchó contra Ben Laden en Afganistán a la cabeza de una amplia coalición de fuerzas, legitimada por la ONU, pero rápidamente hizo de Iraq, el lugar del peligro mayor. ¿Equivocación o engaño deliberado? Estados Unidos demostró su capacidad bélica frente al fantasma del ejército iraquí, pero desde mayo del 2003, se ha mostrado incapaz de gerenciar la posguerra. Toda su fuerza, aun desproporcionada de poco le ha servido para aplastar a la resistencia y, en la creación de un régimen diferente, ha demostrado impreparación e improvisación al perder día tras día terreno o al usar personajes traídos de afuera en sus equipajes. Se derrumban todas las justificaciones de la invasión y se agrieta la legitimidad de ella con repetidas violaciones de los derechos humanos y el uso de torturas por parte de sus tropas y de los mercenarios privados que las acompañan. Desde luego no hay guerra limpia, pero cómo diferenciar el uso que yo hago de la tortura con el uso que de ella hacen los de enfrente: ¿por qué soy o me proclamo bueno? ¿por qué ellos son o los declaro malos? ¿por mis fines?

Sobre todo en qué medida puede la administración Bush asegurar que derrotó al terrorismo y cuál es el precio que se paga: cada vez más acciones encubiertas, maquillajes de operaciones, limitaciones a las libertades públicas, presiones mal soportadas por muchos países del mun-

do, en particular en los países musulmanes. ¿Saldrán bien los Estados Unidos de la ocupación de Iraq? ¿Iraq mismo, el Medio Oriente como saldrán del conflicto? Estas preguntas, las respuestas que a ellas se den determinarán, en lo que se refiere al pueblo norteamericano, la continuación o el fin de George Bush en la presidencia.

### ***Estados Unidos: ¿Para dónde va su economía?***

Otro tema que desempeña un gran papel, tal vez decisivo en la determinación de los electores, es su apreciación de la coyuntura económica. El crecimiento del PIB muestra que el país, antes que otros, salió de la fase recesiva del ciclo con 2,4% en el 2002, 3,2 en el 2003 y se prevé 4,7 para el 2004. Tardó en recuperarse el empleo, pero empezó a hacerlo en el segundo trimestre del 2004 al crear un millón de empleos y bajar la tasa de desempleo de 6,3% en junio del 2003 al 5,6% en mayo del 2004. Se perdieron empleos en la industria y la alta tecnología, pero se crearon en los servicios, más precarios y menos remunerados.

El 30 de junio el Banco Federal de Reservas empezó a subir la tasa de interés revirtiendo una tendencia larga, para limitar una posible tensión inflacionista.

De una manera general las empresas evidencian un gran optimismo para el futuro próximo (son más precavidos los consumidores). Para ellas, los cuatro años de

Bush, a pesar de la recesión, más leve y corta de lo que se pensó, fueron una época dorada cuya continuación les convendría.

Persisten dos problemas que aun cuando son bien conocidos no han encontrado solución. El déficit fiscal del gobierno para el año 2003 (cifra provisional) es de 4,8% del PIB. Este déficit crece tanto por los alivios tributarios consentidos por la administración a los contribuyentes (más a los ricos que a la mayoría de ellos) como por la política de rearme y el costo de las operaciones militares. Hasta ahora el gobierno cubrió este déficit con la emisión de bonos comprados principalmente en Asia (en primer lugar por Japón, pero cada vez más por China). Crece la deuda externa de los Estados Unidos de 8,5% del PIB a finales del 99 hasta alcanzar 26% a finales del 2003, no excepcional si se relaciona con el tamaño de su economía; lo que preocupa es el ritmo de su crecimiento. Crece también la dependencia de los compradores de bonos que no pueden dejar de comprar si no quieren poner en peligro sus propias monedas.

El segundo déficit es el de la balanza comercial estimado para 2003 en 550 mil millones de dólares. Este déficit con la base 100 para 1995 hoy llega, para este último año disponible al índice 163. Las exportaciones de los Estados Unidos han perdido dinamismo a nivel mundial aun cuando logran sostenerse en Asia y conquistan posiciones en América Latina. Hay grandes controversias sobre el futuro del comercio con China que, por una parte,

se acusa de dumping, pero por otra, absorbe muchos productos norteamericanos. Frente a estas dificultades de su economía, se entiende que Washington defiende sus posiciones con medidas unilaterales cuando puede, en los organismos internacionales como la OMC, donde su actuación puede ser limitada y mediante acuerdos multilaterales o regionales que negocia actualmente en particular en América Latina. De cuando en cuando vuelve a presentar su propuesta de una zona atlántica de libre comercio entre el NAFTA y la Unión Europea, propuesta que, hasta el momento, no ha sido aceptada por la Unión aun cuando ciertos países miembros la aceptarían.

### **¿América imperial?**

Un debate sacude las universidades norteamericanas, los centros de reflexión de los Estados Unidos, de otros países también, sobre la naturaleza del poder del principal país del sistema vigente. En general se admite la terminología imperial, pero adjetivándola para precisar, matizar o diferenciar el nuevo imperio e imperialismo de los anteriores siendo el británico y el soviético los dos más recientes. Para Ikenberry<sup>12</sup>, que considera el mundo como

unipolar, sólo es válido el uso del término de imperio en una definición de «sistema jerárquico de relaciones políticas en las cuales el Estado más poderoso ejerce una influencia decisiva», lo que él mismo reconoce como una definición vaga.

Para unos el imperio norteamericano es muy bueno porque su fin último es promover la democracia y el capitalismo como lo anota Ferguson<sup>13</sup>; para otros como Johnson<sup>14</sup>, es un poder que reposa esencialmente sobre la fuerza, es ante todo militar y, como tal, solo puede acabar mal.

Desde una visión integrada del poder, Estados Unidos debe poner en evidencia su hegemonía en todas las circunstancias y en todos los escenarios, usando las formas que mejor correspondan. Tiende a decir a los demás países: «Lo que yo hago, ¿quién más podría hacerlo?» Con una respuesta que quisiera fuera cada vez: «nadie». Pero esto se produce cuando tiene la facultad de escoger el terreno y las armas. Al profundizar sobre estas situaciones encontramos que sus rivales más serios, en realidad, nunca se van a un terreno que tendría implicaciones militares obligándolo entonces a peleas con países como Iraq o Haití. Éstos no son los principales campos de batalla de hoy. Los que se dan, fuera de los puramente locales (lo que no quiere decir fáciles si se piensa

<sup>12</sup> Ikenberry, John: «Illusions of empire: defining the new american order», en *Foreign Affairs*, New York, vol. 83, núm. 2, marzo-abril 2004.

<sup>13</sup> Ferguson, Niall: *Colossus: The price of America's Empire*, New York, Penguin Press, 2004.

<sup>14</sup> Johnson, Chalmers: *The sorrows of empire: military, secrecy, and the end of the republic*, New York, Metropolitan books, 2004.

en el Congo o en Colombia), han sido creados por los Estados Unidos como en Afganistán o en Iraq, países en los cuales, posiblemente, se hubiera podido proceder de otra manera.

En el terreno económico si bien existen ciertas contradicciones, ciertos conflictos entre Estados Unidos y Europa o entre Estados Unidos y Japón, por ejemplo, también son entre países que comparten los mismos valores y aceptan las mismas reglas de juego y se juntan cuando terceros se las discuten. Los vemos entonces coincidir, el lenguaje puede variar, cuando de China o de grandes países en desarrollo se trata como Brasil o África del Sur o cuando Rusia intenta definir su política petrolera y dotarse de los instrumentos adecuados para ello.

Se podrían formular observaciones paralelas cuando se trata de comunicaciones: frente al monopolio norteamericano del GPS, instrumento militar inicial, los europeos, China, Rusia han acordado construir su propio instrumento de posicionamiento y obligan a Washington a acordar con ellos términos de cooperación.

En el caso de los Estados Unidos, como en la historia de los imperios, una de las fragilidades generalmente olvidada o subestimada no se encuentra afuera sino adentro de ellos mismos. Muchos de los gérmenes de la decadencia, que puede tomar muchas formas concretas, traumáticas o no, ser repentina o larga, combinarse

eventualmente con factores externos, se encuentran dentro de las propias sociedades imperiales. En el caso de los Estados Unidos la economía evidencia varias de estas fragilidades, sin omitir, por ejemplo, la dependencia energética del exterior (para poder importar sin limitaciones, pero también para controlar las importaciones de los rivales). La subvaloración de la necesidad de una política ambiental, que tiene su costo, también puede ser, en el futuro, una fuente de crecientes dificultades para la industria norteamericana.

Existen otros factores que son poco considerados. Uno de estos factores internos es la demografía de los Estados Unidos. No aceptamos los términos arrogantes en que plantea el problema, pero Huntington en su último libro<sup>15</sup>, pone el dedo sobre la transformación poblacional que sufre su país. Trata de forma poco aceptable a los latinos que, cada vez más numerosos, viven en los Estados Unidos, pero bien es cierto que, poco a poco, la sociedad blanca, protestante, cuyo horizonte es el capitalismo y la democracia del capital se ve discutida por otros pobladores, más de 40 millones de latinos hoy, legales o nacionalizados, sin hablar de los ilegales que, inicialmente discriminados, construyen sus propios valores y se abren espacio por lo menos a nivel local. Huntington pone en particular evidencia los más numerosos, originarios de México.

Los valores que desde Tocqueville,

<sup>15</sup> Huntington, Samuel P.: *Who are we*, New York, Simon and Schuster, 2004.

hace ciento ochenta años, se les reconoce a los norteamericanos, y en los que les gusta reconocerse, son principalmente, los de una democracia de patricios religiosos y conservadores<sup>16</sup>; coexisten o pueden derivar en otros, que también existen desde los orígenes, pero menos reconocidos, y en esto los Estados Unidos no son una excepción: beatería, ínfulas de superioridad, intolerancia para los que son diferentes, idolatría por el éxito económico personal. El sentido de misión providencial les hace difícil reconocer que puedan existir, por el mundo, otras sociedades tan legítimas, otras formas de comportarse, de pensar la sociedad, insertas en otras historias que, por lo general, mal conocen. Esta complejidad nacional, sus matices regionales, es lo que hace crisis en este pueblo emprendedor y fascinante.

Estos cambios que empezamos a observar no tendrán traducciones en el corto plazo, pero evidencian los futuros cuestionamientos de la hegemonía. Antes que por supuestos rivales o enemigos exteriores es adentro de la potencia donde pueden encontrarse las limitaciones futuras y, desde este punto de vista, la administración Bush ha exagerado, hasta la caricatura, a la vez, la voluntad y la imposibilidad de la hegemonía. Sus actuaciones han fortalecido, en todo el mundo, entre la gente, la poca aceptación de un modelo y de una dirección universal. No

es contradictorio apreciar una novela de Philip Roth, la música de Miles Davis, hasta tomarse una coca cola y no aceptar que Estados Unidos nos diga que es lo que tenemos que hacer. Encuestas de opinión evidencian este distanciamiento, de Corea a Europa occidental, sin hablar de Medio Oriente, y con la excepción notable de Rusia, de un modelo de sociedad.

Se puede observar que, en este somero repaso de la coyuntura internacional, apenas se menciona a América Latina. En este subcontinente, que se inventó el Foro Social de Porto Alegre, este debate sobre la evolución del sistema internacional aparece como retrasado, muy deformado por las situaciones locales y por el aislamiento entre unos y otros de los países y de los pueblos. Pero se podría traer a colación: Cuba por seguir siendo un desafío, prácticamente bajo la ventana, Venezuela por su riqueza petrolera, Brasil por su pretensión a maximizar su papel y a relacionarse con otros homólogos en otros continentes, México por la seguridad de su frontera con los Estados Unidos, Haití con la evicción de su presidente y una intervención militar franco-norteamericana. Colombia, desde este punto de vista, con el complejo de ser proveedor de drogas, sus antiguas guerrillas rebautizadas como terroristas, su política de seguridad fuertemente respaldada, estudiada y tal vez laboratorio de nuevas técnicas militares,

<sup>16</sup> Tocqueville, Alexis de: *La democracia en América*, edición original en dos tomos, París, 1835 y 1840; son múltiples las ediciones en francés, en inglés y en español.

se constituye como una torre de vigilancia a partir de la cual se puede observar toda Suramérica. La redefinición de las relaciones económicas entre el país del norte y los países del sur que avanzó por América Central y Chile hoy se discute con Colombia, Perú sin ser una prioridad grande para Estados Unidos, porque las relaciones económicas ya son las que son, con acuerdo o sin él.

#### IV. LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SUS PROBLEMAS

La fase recesiva del ciclo frenó el movimiento hacia la mundialización: el comercio internacional perdió su dinamismo así como los movimientos del capital, las actividades que habían sido más dinámicas: informática, comunicaciones, perdieron su brillo y se reestructuraron; las grandes negociaciones internacionales de hecho se paralizaron tanto a nivel mundial como a nivel regional. La guerra, la multiplicación de los conflictos los remplazaron.

La actual reactivación marca una tendencia contraria, pero los protagonistas no traen exactamente las mismas cartas, pensemos tan solo en el papel de China. Quién hubiera pensado, hace veinte años, que la tasa de cambio de la moneda china, administrada por un gobierno comunista, podría afectar tanto al dólar como hoy al entonces inexistente euro; quien hubiera pensado que las importaciones chinas de materias primas, en primer lu-

gar el petróleo del cual no era importador, podrían provocar un exceso de demanda de las mismas y un alza de sus precios o un alza de los fletes marítimos, por escasez de barcos mercantes. Estos fletes, por ejemplo, aumentaron cuatro veces entre fines del 2002 y mayo del 2004.

Hoy las economías crecen y lo hacen en forma y con ritmos desiguales. El dinamismo evidente en Asia oriental se debe directa e indirectamente al dinamismo de China. En el sur de Asia, la India parece inscribirse también en una dinámica de crecimiento. Los Estados Unidos se recuperan mientras que Europa tardó en mostrar la misma tendencia. Después de una década de caída de su producto, Rusia está creciendo: ¿se debe tan solo a su sector energético o también a las otras actividades? El resultado en esta materia es de un optimismo prudente ya que nadie, hoy se atrevería a decir que por fin, desaparecieron las crisis cíclicas como se afirmaba hace tan solo seis o siete años.

En abril 2004, el FMI publicó su informe semestral sobre las perspectivas económicas mundiales y anunció para 2004 y 2005 los dos mejores años del decenio. Después de un crecimiento mundial del 3,9% para el 2003, prevé 4,6% para 2004 y 4,4% para el año 2005.

**CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS  
MUNDIALES SEGÚN EL FMI<sup>17</sup>**

Países o regiones	2003 (%)	2004 previsión (%)	2005 previsión (%)
Estados Unidos	3,1	4,6	3,9
Zona del euro	0,4	1,7	2,3
Japón	2,7	3,4	1,9
China	9,1	8,5	8,0
India	7,4	6,8	6,0
Rusia	7,3	6,0	5,3
Brasil	0,2	3,5	3,5

Con su propia metodología, ya expuesta en ediciones anteriores de *Oasis*, el semanario británico *The Economist* publica también sus previsiones que puede ser interesante comparar con las anteriores

Como se puede observar, con excepción de Japón (¿será el país más imprevisible?) las tendencias señaladas en una y otra fuente son más o menos paralelas para no decir iguales.

**PREVISIONES DE CRECIMIENTO SEGÚN THE ECONOMIST<sup>18</sup>**

Países o regiones	2004 (%)	2005 (%)
Estados Unidos	4,7	3,6
Zona del euro	1,7	2,0
de los cuales Alemania	1,4	1,7
Francia	2,1	2,2
Italia	1,1	1,7
Gran Bretaña	3,1	2,6
Japón	4,1	2,1
China	8,9	7,9
India	7,2	7,0
Rusia	6,6	5,3
Brasil	3,6	3,6
México	3,4	3,4
Colombia	3,9	3,7

<sup>17</sup> Fondo Monetario Internacional: *Perspectivas económicas mundiales*, Washington, mayo 2004.

<sup>18</sup> *The Economist*, Londres. Para países desarrollados: vol. 371, núm. 8379, 12 de junio 2004; para países en desarrollo: vol. 371, núm. 8372, 24 de abril 2004.

Los motivos de preocupación del FMI en relación con sus previsiones serían los riesgos geopolíticos, en primer lugar los efectos eventuales del terrorismo y la evolución de los precios del petróleo si no aumenta la oferta. Luego se subrayan los desequilibrios mundiales: déficit de la balanza de pagos en Estados Unidos y superávit en Asia. Vienen luego la prevista alza de las tasas de interés, cómo se va a proceder y cuáles van a ser sus efectos en particular sobre las principales monedas. Será de observar el comportamiento del nuevo director del Fondo, el conservador y ortodoxo Rodrigo Rato que acababa de salir del Ministerio de Hacienda del gobierno Aznar en España.

En estas condiciones el comercio mundial debe también crecer tanto en volumen como en valor. En el 2003, las dos terceras partes del aumento se debieron a China; este país necesitó el 7% del petróleo mundial, el 25% del aluminio, el 27% del acero, el 40% del cemento<sup>19</sup>. Estas necesidades de su industria y del consumo de su población que sale de la miseria han hecho aparecer para aquel año y por primera vez, un déficit comercial chino. China podría frenar su crecimiento para evitar un sobrecalentamiento de su economía y empieza a desarrollar una política de ahorro de combustible y

otras materias primas.

En esta fase del ciclo se sostienen los movimientos de inversión que buscan mercados atractivos, remuneración, calidad de las infraestructuras y de la mano de obra, de su costo, y evalúa los riesgos en particular políticos. En el 2003 China es plebiscitado por el 37% de un listado de 500 inversionistas internacionales, Estados Unidos por el 30%, Alemania por el 19%, Gran Bretaña por el 16%, Polonia el 15%...<sup>20</sup> Se nota un interés creciente por Rusia por primera vez desde 1997, año de su crisis monetaria.

A través de estos movimientos de capitales, en los cuales se puede señalar una segunda juventud de los *Hedge Funds*, fondos basura, fondos de inversión, y más nuevo, fondos de fondos, se dibuja un mapa nuevo de las deslocalizaciones, compras, reinversión de capitales que tiende a modificar el panorama de las empresas transnacionales (no de las mundiales, las mayores) en particular de empresas de estrategia regional o que trabajan una rama específica de la producción (y también de la distribución) y que son cada vez más numerosas en buscar fortuna afuera, en un mercado ampliado y más abierto. Se discuten sus efectos sobre las balanzas de pagos por un lado y sobre el empleo en los países de los cuales salen, por otro.

<sup>19</sup> Bobin, Frederic: «La Chine veut continuer à nourrir la machine en produits de base», en *Le Monde*, París, 25 de mayo 2004.

<sup>20</sup> Belot, Laura: «La Chine est le pays le plus prisé au niveau mondial», en *Le Monde*, París, 28 de mayo 2004.

***De la demografía:***

El haber insistido sobre los países más poblados del mundo o haber señalado de paso como factor desfavorable al envejecimiento de la población de Alemania o de Japón evidencia la importancia de los estudios de demografía en el crecimiento y el bienestar.

Somos 6,3 mil millones de seres humanos en la tierra; actualmente, cada año esta cifra aumenta en 77 millones que se deben alojar, alimentar, educar y luego dar empleo y salud. De esta cifra el 21% corresponde a la India y el 12% a China<sup>21</sup>.

Las bajas de la natalidad y de la mortalidad, con excepción de África, explican este aumento que hizo pasar la esperanza de vida de 50 años en 1950 a un promedio de 65 años hoy y podría llegar a 75 años en el 2050. Con una diferencia entre los sexos que se reduce tanto en países desarrollados como en el Tercer Mundo. El envejecimiento del mundo es un dato casi universal, pero con ritmos distintos. La población europea y la japonesa podrían disminuir. De mantenerse las actuales tendencias, entre hoy y el 2050, la baja podría ser de 35% en Rusia, 22% en Italia, 14% en Japón. Asia contaría con el 58% de la población mundial; en primer lugar vendría la India con 1,5 mil millones de habitantes seguida por China con

1,4 mil millones. En varios países las migraciones pueden modificar estas tendencias como es el caso en los Estados Unidos donde los latinos y los asiáticos son los que hacen bajar la edad promedio.

Estas transformaciones de la población tienen implicaciones para nuestras sociedades, su economía, su cultura. 2050 es mañana, cuando un estudiante, hoy lector de este *Oasis* piensa en su retiro de la vida activa. Una de las necesidades es prever las consecuencias para el sistema de educación: qué enseñanza, para quiénes; para el empleo ya que la población activa tenderá a reducirse porcentualmente y habrá probablemente mayor especialización internacional; qué estilo de producción y consumo se deben promover (2050, entre otras cosas, es cuando disminuiría la producción mundial de petróleo de una manera que, hoy, se juzga irreversible). Probablemente la participación de la mujer en la vida activa será plena y con mayor igualdad que hoy, con qué consecuencias sobre la vida familiar y profesional. Tres efectos son, hoy por hoy, objeto de polémicas de hondas implicaciones: la financiación de los gastos en salud, de las pensiones de jubilación y la preservación del derecho a la calidad de vida. Proseguirá la baja de la población agrícola allí donde sigue alta y crecerá la urbanización, en particular en el Tercer

---

<sup>21</sup> Damon, Julien, Maurin, Louis: «Où va la population mondiale?», en *Alternatives économiques*, París, No. 223, marzo 2004.

Mundo, pero las megalópolis generan enormes problemas desde la calidad de vida (el acceso al suelo urbano, el agua, los desplazamientos y las contaminaciones) hasta la seguridad, la vida social y el esparcimiento.

Son efectos de la demografía que afectan a todos, pero apenas son objeto de discusión: en medio siglo la población de Colombia se multiplicó por cuatro, ¿cuántos serían los colombianos en el 2050 y dónde vivirían, en qué condiciones, con qué calidad de vida?, ¿cuántos millones de ellos habrán salido definitivamente al mundo entero?, ¿qué quedará de las fértiles tierras de la sabana de Bogotá o del Valle del Cauca?, ¿se puede prever una desandinización de Colombia en beneficio de la Costa, de la Orinoquia, de la Amazonía?, ¿los países del Tercer Mundo, Colombia, serán capaces de darle trabajo y una vida digna a sus hijos? Cuando se evocan estos problemas, que no son de un futuro lejano, no tiene sentido que Colombia no sepa cuántos son exactamente sus habitantes, cuántos son los que viven en la capital y no haya sido siquiera capaz de organizar un censo de población para no hablar de un censo agropecuario.

### ***Mundialización no hay sino una sola***

Aceptamos como un hecho irreversible la mundialización que se está produciendo, pero enseguida queremos que los beneficios de ella sean para todos, en el

mundo y dentro de cada país, para llegar a las sociedades que soñaron Kant, Víctor Hugo, los internacionalistas del siglo XIX hasta constituir una comunidad humana libre y de hombres y mujeres iguales. Pero no es este sueño humanitario el que se está cumpliendo sino una mundialización jerarquizada, para unos pocos, con gran polarización social y de las capacidades de decisión, una mundialización armada con ejércitos de los países y ejércitos privados, con la afirmación del individualismo más egoísta y no de la solidaridad. Riqueza de unos pocos, monopolización del comercio de bienes y servicios. Las empresas mundiales ponen a competir entre sí las industrias maquiladoras de México o sus similares de Pakistán. La economía internacional se transforma a partir de unos preceptos, de una legislación que parecen copiados de un país a otro. Con variaciones de estilo que se explican por el grado de resistencia de los afectados o su ingenuidad o desinformación, se pueden encontrar en Francia o en Colombia los mismos argumentos para promover la reforma de la protección social, en salud, en el sistema de pensiones, en el derecho al trabajo, etc. Son también los que conoció la Inglaterra de Margaret Thatcher o el Chile de Pinochet hace veinte años.

Este modelo de mundialización hoy predominante encuentra sus defensores y promotores entusiastas lo mismo que otros más precavidos, otros vergonzantes; no faltan los políticos que se oponen al modelo en la oposición, pero lo adoptan,

maquillándolo si hace falta, cuando acceden al gobierno.

*Oasis 2003-2004* presentó dos opciones que pueden parecer alternativas en sus propias sociedades, probablemente sin copia posible, pero con elementos de reflexión<sup>22</sup>. Necesitan ser estudiados igual que el caso de la India o la recuperación rusa porque conforman otros estilos de participar en la mundialización, de no aceptar su asimetría y a partir de los cuales, eventualmente, podrían cambiar las reglas del juego internacional.

En este momento casi se podría proponer como hipótesis que la globalización, antes que resultar en una mundialización, un solo sistema-mercado mundial, podría estar dando nacimiento a varios subsistemas, de características diferentes y con diferentes niveles de avance: uno en torno a los Estados Unidos con los otros países de América del Norte y, tal vez, Gran Bretaña; el segundo en torno al núcleo más antiguo de la Unión Europea: Alemania, Francia, Italia (más allá del actual gobierno Berlusconi), España (después de Aznar), etc., los pueden estar siguiendo varios países dentro o fuera de la Unión. Allí se plantea el problema del futuro de Rusia en esta hipótesis. Por fin, un subsistema del este asiático que, hace veinte años hubiéramos visto en torno a Japón, pero que

hoy se aglutina en torno a China. De América del Sur se puede decir que está oscilando entre dos opciones posibles: entrar en la satelización en torno a los Estados Unidos o constituirse en un subsistema autónomo, solución en la que muchos piensan. Queda por definir dónde podrán situarse o serán atraídos regiones del mundo como el Medio Oriente o África.

Visto desde el ángulo de la potencia con pretensión hegemónica o visto desde el punto de vista de sus rivales, de las posibles alternativas o desde el simple punto de vista de la gente, el sistema internacional se presenta mucho más inestable o mucho más evolutivo, en el mediano plazo, diez o veinte años, de lo que afirmaban los principales estudiosos, no decimos apologistas de él<sup>23</sup>. Iraq, en estas circunstancias, es como un accidente de la historia, pero de estos accidentes que ponen color y relieve a la película aun cuando interpretada por actores mediocres.

<sup>22</sup> Vieira Posada, artículo citado y Dossier Brasil en *Oasis 2003- 2004*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

<sup>23</sup> Keohane, Robert C., Nye, Joseph «Globalization: What's new? What's not? (and so what?)», en *Foreign Policy*, New York, núm. 118, spring 2000.

# Consenso jurídico y divergencias morales respecto del uso de la fuerza estatal: Iraq un ejemplo reciente

Eric Tremolada

Profesor / investigador  
de la Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales de la  
Universidad externado de Colombia,

*correo electrónico:*  
*eta1@uexternado.edu.co*

## INTRODUCCIÓN

Determinar si el uso de la fuerza por un Estado se ajusta al derecho internacional, no es tarea fácil, las razones que usualmente esgrime el actor tendrán un fundamento jurídico, pero lo que realmente motiva y legitima la acción en el ámbito interno del agresor, es desconocido por la comunidad internacional. La discusión debe centrarse en un hecho concreto como, por ejemplo, la presunta amenaza que representaba Iraq para la paz y seguridad internacional ¿fue lo que en realidad

determinó el uso de la fuerza en su contra?

El uso legítimo de la fuerza en el ordenamiento internacional parece estructurado en conceptos polarizados, consenso y coerción, seguridad e inseguridad, defensa propia y necesidad de auto preservación. Curiosamente el positivismo legal liberal, amante del pluralismo y la libertad, supone un orden basado en la posibilidad de sanciones coercitivas, sin embargo, en la práctica no hay consenso cuando se trata de determinar la autoridad que debe ejercer la sanción. Hoy, pese al extremo formalismo legal, no sólo discutimos respecto

\* Fecha de entrega, 26 de julio de 2004. Fecha de aceptación, 24 de agosto de 2004.

de si el reciente uso de la fuerza en contra de Iraq se trató de un unilateralismo<sup>1</sup> o se enmarca en el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, podríamos hacer lo mismo respecto de los bombardeos de la OTAN en Yugoslavia y de los llevados a cabo por Estados Unidos y el Reino Unido en contra de Iraq durante cuatro días de diciembre de 1998 y que esporádicamente se repitieron.

Para intentar desentrañar y/o responder los enunciados de los dos párrafos precedentes, inicialmente nos auxiliaremos del derecho positivo vigente, transitaremos por una serie de premisas legales con soluciones determinadas, limitándonos a la verificación de la conducta estatal frente a la previsión normativa<sup>2</sup>.

Si esta disciplina no nos brinda todas las respuestas, acudiremos a otras, ejercicio nada fácil para los *iusticiarios* internacionalistas, como bien señala Ignacio Forcada, toda vez que como herederos de las co-

rrientes positivistas que predominaron en el siglo XX, perpetuamos esta metodología exclusivamente técnico-jurídica, arrinconando otras materias que conjugadas nos brindarían un balance integral y completo de los comportamientos<sup>3</sup>.

## 1. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

### 1.1. El uso legítimo de la fuerza estatal

Con el fin de garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la Carta de las Naciones Unidas establece un sistema de seguridad colectiva que centra el uso de la fuerza principalmente en el Consejo de Seguridad y subsidiariamente en la Asamblea General<sup>4</sup>, siempre con el deber de colaboración mutua de los demás miembros del Organismo<sup>5</sup>.

Tenemos así un mecanismo de seguridad colectiva que monopoliza el uso le-

<sup>1</sup> Conviene precisar que el unilateralismo no debe entenderse respecto del número de actores que participan en una acción, sino como una abrogación, de uno o más actores, de funciones exclusivas de las Naciones Unidas. Véase: REMIRO BROTÓNS, A., “Nuevo orden o derecho internacional?”, *Claves de Razón Práctica*, No. 132, 2003, p. 10.

<sup>2</sup> Acudir a la evidencia empírica irrefutable de la práctica estatal resuelve la cuestión de la juridicidad. Véase: GUTIÉRREZ ESPADA, C., *Derecho internacional público*, Madrid, Trotta, 1995, p. 64.

<sup>3</sup> Explica Forcada que lo que en un momento de la historia de la doctrina *iusticiaria* fue consustancial para analizar la juridicidad, ha pasado a ser considerado irrelevante, prescindiendo de la filosofía, la teoría o filosofía del derecho, la sociología, ciencia política y la ética entre otras disciplinas; en: FORCADA, I. “La enseñanza del derecho internacional público en España: Una perspectiva desde el análisis crítico del discurso”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, REEI, 2001, pp. 1-28.

<sup>4</sup> La Asamblea General puede discutir cualquier cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional puesta a su consideración por cualquiera de los miembros o del Consejo de Seguridad, e incluso podrá hacer recomendaciones en este sentido, salvo cuando el Consejo esté avocando conocimiento del asunto; competencia subsidiaria que la encontramos en los artículos 11 y 12 de la Carta.

<sup>5</sup> Ver: artículo 49 de la Carta de las Naciones Unidas.

gítimo de la fuerza, presidido por el especial protagonismo del Consejo de Seguridad, éste es fruto del poder que le confieren los miembros de las Naciones Unidas a fin de asegurar acciones rápidas y eficaces<sup>6</sup>. El Consejo obtiene su competencia de los temas que trata el Capítulo VII de la Carta, por tanto, tendrá que calificar el suceso para determinar si se trata de una amenaza a la paz, un quebrantamiento a la misma o un acto de agresión<sup>7</sup>. A continuación puede, con el fin de evitar que la situación se agrave, antes de hacer recomendaciones o tomar decisiones, que impliquen o no, el uso de la fuerza, instar a las partes a que cumplan medidas provisionales<sup>8</sup>.

Entonces, si bien es principio rector de la Carta el abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en contra de la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, éste no es absoluto, en cumplimiento del propósito de mantenimiento de la paz y seguridad internacional, podrá tomarse medidas colectivas eficaces, entre ellas el uso de la fuerza, que prevengan y eliminen amenazas, actos de agresión u otros quebrantamientos en contra de estas.

Así las cosas, tenemos dos excepciones que posibilitan el uso legítimo de la fuerza, ambas enmarcadas en el Capítulo VII de la Carta, una fruto del sistema de seguridad colectiva que dirige el Consejo de Seguridad y otra que responde al derecho de legítima defensa que faculta a los estados transitoria y subsidiariamente, hasta que el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias, de recurrir al uso de la fuerza armada, con el propósito expreso de detener o rechazar una agresión.

El artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas menciona expresamente tres límites que condicionan el ejercicio de la legítima defensa, la transitoriedad de la acción, la subsidiariedad de la misma respecto del rol estelar del Consejo de Seguridad y el deber de informar a éste. Adicionalmente a los límites convencionales de este derecho, la doctrina le suma otros implícitos interrelacionados entre sí, como la necesidad y la proporcionalidad, ambos frutos de su origen consuetudinario<sup>9</sup>.

El derecho de legítima defensa no sólo puede ejercerse de manera individual. El citado artículo 51 de la Carta hace referencia también al ejercicio colectivo de este derecho, la posibilidad de que un grupo

<sup>6</sup> Ver: artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>7</sup> Artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>8</sup> Ver: artículos 40 al 42 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>9</sup> Ver: ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., y MÁRQUEZ CARRASCO, M. C., “La legítima defensa y los nuevos desarrollos de la acción de las Naciones Unidas en el marco de la seguridad colectiva”, *Anuario de Derecho Internacional*, ADI, 1997, pp. 253-370.

de estados haga uso del mismo requiere la existencia de un tratado internacional, por lo general de base regional, en el cual los estados parte, en aplicación de las previsiones contenidas en la Carta de las Naciones Unidas y con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, acuerdan un sistema de ayuda recíproca en caso de ataque armado<sup>10</sup>. En todo caso este derecho a la legítima defensa estará sometido a idénticos requisitos que la individual, lo que significa que su práctica será provisional, subsidiaria del Consejo de Seguridad y controlada por éste, sin olvidar los límites consuetudinarios de su necesidad y proporcionalidad.

Ninguna de las disposiciones de la Carta se opone a la existencia de acuerdos o de organizaciones regionales destinados a resolver los asuntos en materia de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, así lo establece su artículo 52, pero a continuación el artículo 53 aclara que no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de estos acuerdos u organismos sin autorización del Consejo de Seguridad<sup>11</sup>.

## 1.2. La juridicidad en el asunto de Iraq

El uso de la fuerza en contra de Iraq en el 2003 no se produjo como respuesta a un ataque armado, requisito básico de la legítima defensa, ni existió la presencia y prueba de circunstancias de amenaza que servirían de excepción a la ausencia de ataque armado previo, es decir, difícilmente se podría argumentar que se actuó en legítima defensa individual o colectiva, reduciendo el análisis de la juridicidad a la existencia o no de autorización expresa del Consejo de Seguridad.

Las resoluciones que el Consejo de Seguridad ha adoptado desde 1990 hasta la fecha difícilmente pueden ser interpretadas en el sentido de autorización, la discutidísima Resolución 1441 de 8 de noviembre de 2002 no contiene, en una lectura conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a sus términos, una autorización explícita del uso de la fuerza, veamos: El párrafo 1 de la parte resolutiva, establece que el Consejo de Seguridad actuaba en el marco del Capítulo VII de

<sup>10</sup> Como se ha indicado los sistemas existentes de legítima defensa colectiva, respondiendo a las afinidades políticas y económicas de los estados implicados, operan sobre una base regional más o menos estricta, extinguido el Pacto de Varsovia, la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR y la Unión Europea, son manifestaciones jurídicas de este fenómeno vigente. Ver: GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA P., *Curso de derecho internacional público*, 2<sup>a</sup>. ed., Madrid, Civitas, 2002, p. 903.

<sup>11</sup> Para ampliar la información relativa al papel de los organismos regionales en el mantenimiento de la paz se puede acudir a cualquier manual de derecho internacional público, no obstante recomendamos: REMIRO BROTONS, A., DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y otros, *Derecho internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 964-968.

la Carta de las Naciones Unidas y que «Decide que Iraq ha incurrido y sigue incurriendo en violación grave de sus obligaciones con arreglo a las resoluciones en la materia, entre ellas la Resolución 687 (1991), en particular al no cooperar con los inspectores de las Naciones Unidas y con el OIEA y no llevar a cabo las medidas previstas en los párrafos 8 a 13 de la Resolución 687 (1991)».

En el párrafo 2 de la citada Resolución, concede a Iraq «una última oportunidad de cumplir sus obligaciones en materia de desarme», e instaura «un régimen de inspección reforzado con el objetivo de llevar a una conclusión cabal y verificada el proceso de desarme establecido por la Resolución 687 (1991) y las resoluciones ulteriores del Consejo».

Los párrafos 4, 11 y 12 advierten sobre el incumplimiento de la Resolución 1441 por parte de Iraq decidiendo que “... que las falsedades u omisiones en las declaraciones presentadas por el Iraq en cumplimiento de la presente resolución y el hecho de que el Iraq deje en cualquier momento de cumplir la presente resolución y de cooperar plenamente en su aplicación constituirán una nueva violación grave de las obligaciones del Iraq y se comunicarán al Consejo para su evaluación...” encomienda “... al Presidente Ejecutivo de la UNMOVIC y al Director General del OIEA que le informen inmediatamente de toda in-

jerencia del Iraq en las actividades de inspección, así como de todo incumplimiento por el Iraq de sus obligaciones en materia de desarme, incluidas sus obligaciones relativas a las inspecciones en virtud de la presente Resolución”; decidiendo, además, en el párrafo 12 «...reunirse inmediatamente una vez recibido un informe presentado de conformidad con los párrafos 4 u 11 supra a fin de examinar la situación y la necesidad de que se cumplan plenamente todas sus resoluciones en la materia con objeto de asegurar la paz y la seguridad internacionales».

Finalmente el Consejo en los párrafos 13 y 14, recuerda que han advertido reiteradamente a Iraq que, de seguir infringiendo sus obligaciones se expondrá a graves consecuencias, decidiendo por último seguir ocupándose del asunto.

Pero no sólo el texto permite ratificarnos respecto de la inexistencia de la autorización explícita. Como es lógico, una Resolución de estas características no se aprueba en su primera versión, sino que es producto de un complejo sistema de negociaciones que va revisando y modificando su contenido hasta dar con la formulación final que obtiene el consenso deseado. El estudio de este proceso negociador es necesario para la correcta interpretación de todo texto jurídico internacional, pues nos informa con precisión no sólo de lo que los estados quisieron aprobar, sino de lo que los estados no quisieron aprobar<sup>12</sup>. Un an-

<sup>12</sup> Así se procede en materia de tratados internacionales de conformidad con los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969; El Tribunal Internacional

Este proyecto de resolución empezó a circular por las Naciones Unidas a comienzos de octubre de 2002, contenía el párrafo siguiente: «*El Consejo de Seguridad, Decidiendo a obtener el completo cumplimiento con su decisión, Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, Decide que las falsedades u omisiones en las declaraciones presentadas por el Iraq en cumplimiento de la presente resolución y el hecho de que el Iraq deje en cualquier momento de cumplir la presente resolución y de cooperar plenamente en su aplicación constituirán una nueva violación grave de las obligaciones del Iraq, y que tal violación autoriza a los estados miembros a usar todos los medios necesarios para restaurar la paz internacional y la seguridad de la zona*»<sup>13</sup>.

Este párrafo fue directamente rechazado por muchos miembros del Consejo de Seguridad, entre ellos tres de sus cinco miembros permanentes, China, Rusia y Francia, los dos últimos muy activos en su oposición. Como resultado, el 23 de octubre de 2002 el Reino Unido y los Estados Unidos de América presentaron un anteproyecto al Consejo de Seguridad modificado quitando cualquier referen-

cia a la autorización a «*los estados miembros a usar todos los medios necesarios*», e introducen lo referente a volver a reunirse, casi en los mismos términos del párrafo 12 definitivo<sup>14</sup>.

Continuaron así las negociaciones y debates entre los miembros del Consejo de Seguridad, hasta que un nuevo anteproyecto fue presentado al Consejo de Seguridad el día 6 de noviembre de 2002. Éste fue prácticamente igual al que al final fue adoptado, salvo dos aclaraciones: una en el párrafo 4 que estableció que una violación de las obligaciones de Iraq «*se comunicará al Consejo para su evaluación de conformidad con los párrafos II o 12 infra*»; y en el párrafo 12 se concluyó con las palabras «*con objeto de restaurar la paz y la seguridad internacionales*»<sup>15</sup>.

Ahora bien, los textos deben ser interpretados no sólo en su contexto, sino que, como método complementario, las circunstancias de su celebración deben confirmar el sentido de la interpretación. De tal forma que debemos estudiar no sólo las negociaciones previas, sino las explicaciones inmediatamente posteriores que cada embajador o gobierno dio para el

---

de Justicia en la opinión consultiva dentro del asunto de Namibia en 1971, hace una analogía, precisando que una Resolución del Consejo de Seguridad debe ser interpretada teniendo en cuenta sus términos, las discusiones que la precedieron y, en general, todas las circunstancias que puedan ayudar a determinar sus consecuencias legales. Véase: TORRES UGENA, N., *Textos normativos de derecho internacional público*, 8ª. ed., Madrid, Civitas, 2002, p. 25. y <http://www.iccij.org/icjwww/idecisions/isummaries/inamsummary710621.htm>, respectivamente.

<sup>13</sup> Press Release SC/7536 en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sc7536.doc.htm>

<sup>14</sup> Id.

<sup>15</sup> S/RES/1441 (2002) en: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/26/PDF/N0268226.pdf>

correcto entendimiento de su voto, de su voluntad y de su intención.

Después de la adopción de la Resolución 1441, el día 8 de noviembre 2002, los embajadores ante la ONU de los 15 miembros del Consejo de Seguridad hicieron declaraciones públicas relativas a lo acordado: el embajador Negroponte de los Estados Unidos declaró: «*Como hemos dicho en muchas ocasiones, esta Resolución no contiene mecanismo desencadenante oculto, ni carácter automático respecto al uso de fuerza. Si hay una nueva violación por parte de Iraq (...), el asunto volverá al Consejo para debate como establece el párrafo 12*». En el mismo sentido se pronuncia el embajador Greenstock del Reino Unido<sup>16</sup>.

La declaración de los embajadores de Francia, Rusia y China, al igual que la mayoría de los 15 miembros del Consejo de Seguridad, mostraron su satisfacción con la ausencia de cualquier resto de «automaticidad», en palabras del embajador francés, el Consejo «mantiene el control del proceso en cada fase», refiriéndose al sistema de dos pasos «two-stage approach» adoptado<sup>17</sup>.

Por su parte, Francia, Rusia y China hicieron una declaración conjunta donde destacaron el carácter no automático del acuerdo, enfatizando que cualquier violación será comunicada al Consejo de Seguridad, como establecen los párrafos 4, 11 y 12 de la Resolución que respeta las competencias del Consejo de Seguridad<sup>18</sup>.

Ante la dificultad de establecer la juridicidad de la acción en el marco de la tan comentada Resolución 1441, los Estados Unidos y el Reino Unido, optaron por fundamentar su comportamiento como una reanudación del uso de fuerza contra Iraq en resoluciones del Consejo de Seguridad anteriores al 8 de noviembre de 2002<sup>19</sup>. A nuestro entender esta interpretación carece de todo rigor jurídico, los representantes de ambos gobiernos, dedicaron meses a debates y discusiones sobre los incumplimientos de las obligaciones de Iraq anteriores a la guerra del 2003, vieron frustradas sus pretensiones de automaticidad para el uso de la fuerza con la adopción de la Resolución 1441, reconocieron públicamente que ésta no existía y que en todo caso el asuntoolve-

<sup>16</sup> Acta literal, sesión de 8 de noviembre de 2002, S/PV.4644 en: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N02/681/02/PDF/N0268102.pdf>

<sup>17</sup> Id.

<sup>18</sup> Véase Declaración conjunta de 8 de noviembre de 2002, de la República Popular China, de la Federación Rusa y de Francia relativa a Iraq y la Resolución 1441 (2002); Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, en: <http://www.doc.diplomatie.fr>.

<sup>19</sup> Peter Goldsmith, Procurador General del Reino Unido, aseguró que el uso de la fuerza en contra de Iraq en el 2003 estuvo autorizado al combinar los efectos de las resoluciones 678, 687 y 1441, afirma que el incumplimiento de esta última revive la 678, en: *The Guardian*, march 18th of 2003.

ría al Consejo de Seguridad, con estos antecedentes, pretender que resoluciones anteriores autorizaron medidas coercitivas fue un argumento débil e ingenuo.

La resolución 678 (1990) que autorizó el uso de la fuerza en contra de Iraq, a partir del 15 de enero de 1991, fue fruto del incumplimiento de éste a once resoluciones anteriores, que le impusieron, entre otras cosas, la obligación de cesar su agresión en contra de Kuwait. Por su parte, la Resolución 687 (1991) puso fin a la autorización a ese uso de la fuerza en su contra una vez se restableció la soberanía independencia e integridad territorial de Kuwait.

Si en gracia de discusión aceptáramos que el alcance de los términos de la 678 deja dudas y sigue vigente, con la Resolución 686 (1991) se nos despejarían, ésta fue la décima segunda resolución adoptada por el reiterado desacato de Iraq durante la crisis de la guerra del golfo, donde el Consejo expresamente reconoce y reafirma la validez de las doce resoluciones anteriores y precisa el alcance de la 678 “*4. Reconoce que durante el periodo necesario para que el Irak cumpla con lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 supra, las disposiciones del párrafo 2 de la resolución 678 (1990) conservan su validez*”, es decir, la autorización al uso de la fuerza seguiría vigente hasta que Iraq cumpliera las obligaciones contenidas en la docena de resoluciones no

acatadas, así fue hasta que se expidió la 687, mediante la cual el Consejo al acoger con beneplácito la liberación de Kuwait, modifica e impone nuevas obligaciones que implicaban una serie de exigencias, pedidos, señalamientos, invitaciones, declaraciones y decisiones, que en ningún momento reafirman la utilización de todos los medios necesarios. Como ya lo explicamos con base en el señalamiento del Tribunal Internacional de Justicia, el ejercicio de interpretación debe incluir todas las circunstancias que puedan ayudar a determinar sus consecuencias y omitir citar una resolución para hacer interpretación sesgada de otras no es precisamente lo más cercano al derecho<sup>20</sup>.

## 2. LAS RELACIONES ENTRE COMUNIDADES Y ESTADOS

Con una metodología estrictamente técnico-jurídica acabamos de determinar que el uso de la fuerza ejercido en contra de Iraq en el 2003 no se ajusta al derecho internacional, pese a las razones esgrimidas por los responsables, y son precisamente éstas las que permiten evidenciar, desvirtuando la hipótesis inicial, que hay un consenso respecto de la autoridad que debía ejercer la acción, todos los actores involucrados y todas las premisas normativas coinciden en que el

<sup>20</sup> Véase: Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/678 (1990) de 29 de noviembre, S/RES/686 (1991) de 2 de marzo, S/RES/687 (1991) de 3 de abril y S/RES/1441 (2002) de 8 de noviembre.

monopolio del uso legítimo de la fuerza está en cabeza del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas y los unilateralismos, entendidos como la acción de uno o más estados, son legítimos siempre que medie autorización del Consejo de Seguridad de acuerdo con su rol protagónico en el sistema.

Los actores estatales podrán discutir si son detentadores de la legitimidad, con base en las previsiones que autorizan el uso legítimo de la fuerza y aunque disientan respecto de quien está llamado a ejercer la acción coercitiva, coincidirán esencialmente en intentar demostrar la correspondencia de su comportamiento con las previsiones del sistema.

Sin embargo, este análisis de juridicidad, no nos responde, pese a que las inferimos, las razones reales que motivaron y legitimaron la acción en el ámbito interno de los agresores. En la teoría de las relaciones internacionales, abundan los argumentos estratégicos basados en la defensa de intereses nacionales, esta disciplina, dominada casi en absoluto por estudios empíricos basados en la idea de paradigmas o mapas mentales, nos facilitaría la tarea, no obstante la incompatibilidad de los juicios morales respecto de la conducta de las naciones no permite que los estudios clásicos de teoría de las relaciones

internacionales aborden los temas éticos con la seriedad que merecen<sup>21</sup>.

## 2.1. El estatuto moral

Como alternativa complementaria, no excluyente, en la teoría de las relaciones internacionales, nace la denominada *teoría normativa*, que estudia la dimensión moral de las relaciones internacionales y las preguntas generales de significado e interpretación generadas por la disciplina. Chris Brown nos señala que su intención más básica es estudiar la naturaleza ética de las relaciones entre comunidades y estados<sup>22</sup>.

En la sociedad internacional, en palabras de Esther Barbé<sup>23</sup>, el Estado goza de un estatus legal único que lo diferencia de cualquier otro actor y lo iguala a los estados entre sí, nos referimos al concepto de soberanía que aún pretende explicar y justificar las interacciones entre actores internacionales. Valores contemporáneos como globalización, derechos humanos, medio ambiente y democratización han ido socavando este concepto que soporta los estatutos morales del Estado, lo que facilita juicios normativos en la teoría de las relaciones internacionales y de ahí que optemos por esta vertiente como complemento de los paradigmas.

<sup>21</sup> COHEN, M., *Moral Scepticism and International Relations*, 13 PHIL. & PUB. AFF, 1984.

<sup>22</sup> BROWN, C., *International Relations Theory: New Normative Approaches* 3, 1992.

<sup>23</sup> BARBE E., *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 126.

## 2.2. Cosmopolitas contra comunitaristas

Una preocupación primordial de la *teoría normativa de relaciones internacionales* es la discusión sobre el estatuto moral de los estados, esto genera infinidad de posiciones que Brown divide, según el valor que adscriben a las comunidades y estados frente a los individuos que las componen, en dos grandes categorías, cosmopolitas y comunitaristas, los primeros están dispuestos a aceptar razonamientos consecuencialistas, pero siempre respetando ciertos límites impuestos por reglas de conducta universales (humanidad, dignidad y crueldad), en cambio los comunitaristas, aun aceptando la existencia de algunas normas generales rechazan la posibilidad de que esas normas surjan desde un espacio fuera de la comunidad<sup>24</sup>.

En otras palabras, auxiliados por Carlos Espósito, para los cosmopolitas el estatuto moral del Estado no puede constituir por sí mismo una justificación para violar normas de conducta universalmente aceptadas, mientras que para los comunitaristas, la carga de la prueba en el razonamiento se traslada al ámbito inter-

no, reaccionando, en principio, contrariamente a cualquier limitación externa nacida fuera de la comunidad misma<sup>25</sup>.

La configuración de poder surgida de las interacciones entre actores, determina la estructura del sistema internacional, los Estados Unidos de América, después de salir victoriosos de dos guerras mundiales y de su lucha con lo que fuera la Unión Soviética, dentro de una lógica jerárquica, establecen la agenda, dictan normas y controla los frentes de poder. Como potencia hegemónica mantiene en sus manos el poder de coerción, con un presupuesto en defensa superior al de las 10 potencias militares juntas que le siguen, en palabras de Andrew Bacevich, miden sus necesidades en esta materia, no de acuerdo con el mandato constitucional, sino con miras a una proyección global del poder<sup>26</sup>.

Lo anterior es lógico respecto de la función que desempeñan en el sistema, sin embargo, respetó los límites de conducta universal, en particular en el primer quinquenio de los años noventa, fundamentalmente porque su sistema de valores, triunfador inequívoco del siglo XX, no tenía antagónico, los demás actores esta-

<sup>24</sup> La división simplificadora de Brown de las derivaciones teóricas del estatuto moral del Estado es recogida por: RENGER, N. J., "Moral Communities and World Order Politics: Political Theory Beyond/Against the State", en *Morality and International Relations: Concepts and Issues*, Moorhead Wright ed., 1996.

<sup>25</sup> ESPÓSITO, C., "Soberanía, derecho y política en la sociedad internacional: Ensayo sobre la autonomía relativa del derecho internacional", *Revista Jurídica*, Universidad Interamericana de Puerto Rico, 34 Rev. Jur. UIPR 1, diciembre de 1999, pp. 1-47.

<sup>26</sup> BACEVICH, A. J., "La fuerza, instrumento favorito de Estados Unidos", *El País*, Madrid, 29 de marzo de 2003.

tales con intereses mundiales los compartían. Pero el nuevo orden mundial anunciado por Bush padre, curiosamente un 11 de septiembre, cambia radicalmente otro 11 de septiembre, tras los ataques de 2001, la Administración Americana considera que sus derechos deben ser defendidos por los medios necesarios, trasladando al ámbito interno las normas generales de conducta.

La estructura del sistema creado tras la Segunda Guerra Mundial, determinó la mayoría de las reglas de conducta universal, entre ellas las Naciones Unidas, estos frutos normativos por la imposición vertical de valores, una vez homogenizados, consolidaron los éxitos de la potencia hegemónica.

Con la caída de las torres, se empieza a exportar el miedo de la sociedad americana en detrimento del optimismo del nuevo orden. El nuevo renglón de exportación está determinando una nueva etapa de imposición de valores, la lucha contra el terrorismo y la defensa preventiva pueden estar rayando en los límites de conducta universal, no obstante, se soporta en el estatuto moral del Estado. Por ello no es extraño que al cabo de un año del ataque al centro financiero internacional se abriera paso la nueva estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de América, basándose en tres principios que recogen estos valores: El derecho a

lanzar ataques preventivos contra otras naciones actuando al margen de las organizaciones internacionales cuando así lo aconsejan sus propios intereses, no permitiendo que se reduzca su inmensa ventaja militar, y trabajando activamente para extender su modelo de capitalismo al resto del planeta<sup>27</sup>. Esta limitación, contraria a la limitación externa, explica que dos terceras partes de la población americana apoyaron la guerra en contra de Iraq.

Por su parte el Reino Unido, más cercano a los cosmopolitas que a los comunitaristas, con la ingenua y débil argumentación del citado procurador Goldsmith, intentó justificar sus razones para la guerra a través de la correspondencia de ésta con las normas de conducta universalmente aceptadas, sin embargo, esta tesis que compartieron los americanos y sus aliados que apoyaron el uso de la fuerza, no les permitió abstraerse de la discusión que giraba en torno a las limitaciones externas de una acción de esta naturaleza.

### 3. A MANERA DE COLOFÓN

Es decir, en el marcado comunitarismo de los Estados Unidos y en el ecletismo del Reino Unido, encontraremos los motivos y la legitimación de la agresión en contra de Iraq. La presunta amenaza que representaba para la paz y seguridad

<sup>27</sup> Véase: *The National Security Strategy of the United States of America*, White House, Washington D.C., septiembre de 2002, pp.5-6 y 13-16 y "Bush entierra la doctrina de la disuasión y abre paso a los ataques preventivos", en *El País*, Internacional, 21 de septiembre de 2002.

internacional, no era más que una disimulada reacción a los límites impuestos por las reglas de conducta universal. Así, en el momento en que la reacción a estos límites sea directa, como en el caso de nuestro ejemplo, se romperá el consenso respecto de la autoridad que debe ejercer el uso de la fuerza.

Una intervención colectiva que ha pasado por el aro de la discusión y la negociación antes de ser ejecutada frente a otra de carácter unilateral, posee mayor grado de legitimidad, es más proclive a que la consideremos con buenos ojos, Afganistán es un buen ejemplo, el consenso jurídico, que giró alrededor de la legítima defensa, solapó la divergencia moral, todos los que la avalaban justificaron la violación de normas de conducta universalmente aceptadas, tal vez por que todos se sentían vulnerables<sup>28</sup>.

El ideal de la intervención legítima pasa por una adecuada institucionalización internacional, que creará las condiciones para decidir tales acciones en un marco de legalidad y legitimidad que no siempre coinciden, acaso porque el derecho internacional, como los estatutos morales, responden a los intereses estatales.

---

<sup>28</sup> Tolerar y apoyar la reacción en Afganistán se explica en alguna medida porque todos se sentían identificados con riesgos análogos que podían replicarse en sus símbolos, esto es lo que se conoció en la doctrina como el factor o efecto torre Eiffel. Véase: RATNER, S. R., “Jus ad bellum and jus in bello after September 11”, en *American Journal of International Law* (AJIL), vol. 96, 2002, pp. 905-921.

# El mundo árabe después del 11 de septiembre

Azzedine Rakkah\*

Ceri – Sciences Po.  
correo electrónico:  
[martinez@ceri-sciences-po.org](mailto:martinez@ceri-sciences-po.org)

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 provocaron una colosal onda de choque en la comunidad internacional. En Estados Unidos, Europa y el mundo árabe-musulmán, se impuso una lógica de seguridad, que llevó a la formación de una amplia coalición, a la que se unieron estados deseosos de participar en la “guerra contra el terrorismo”, lanzada por la administración Bush. Paralelamente al surgimiento de esta coalición, se definió un “Eje del mal”, y se estableció la misión de vencerlo. Si bien es demasiado pronto para poder extraer las consecuencias políticas, sociales, económicas y militares de esta nueva estrategia con respecto al mundo árabe, hay dos estados que están viviendo transformaciones más o menos profundas, todas ellas inherentes a la nueva estrategia

global de la “guerra contra el terrorismo”: Iraq y Libia.

## NUEVOS TEMORES

Desde los atentados del 11 de septiembre, los estados árabes se han visto confrontados con nuevas amenazas en el campo de la seguridad. Con anterioridad a estos hechos, el concepto de seguridad se articulaba alrededor del problema israelí-palestino (Líbano, Siria, Palestina), de diferendos territoriales (Iraq/Kuwait; Marruecos/Argelia; Sudán/Egipto), del apoyo al terrorismo y a la imposición de embargos (Libia, Sudán) y, finalmente, de la violencia islamista (Argelia)<sup>1</sup>. Pero, en los últimos años, los estados árabes han visto emerger nuevas formas de inseguridad:

\* Fecha de entrega, 15 de julio de 2004. Fecha de aceptación, 25 de octubre de 2004. (Traducido del francés por María Yolanda Medina)

<sup>1</sup> Abdallah Saaf. *Le discours stratélique arabe. Constantes et variations. Cahiers du Lumiár*. 1994.

- La amenaza y la violencia de Al-Qaeda, que vuelve frágiles a estados árabes que hasta entonces no se habían visto afectados por la violencia (Arabia Saudita, Marruecos)<sup>2</sup>.
- El temor a una confrontación directa con los Estados Unidos, como consecuencia de la invasión y el posterior derrocamiento del régimen de Sadam Hussein (Siria, Líbano, Sudán)<sup>3</sup>.
- El temor a una democratización forzada, con consecuencias políticas inciertas.

Las fuertes conmociones observadas se han traducido en la elaboración de nuevas estrategias:

- Los estados calificados por el Departamento de Estado como terroristas, se han ido ajustando a la nueva situación internacional, con mayor o menor rapidez, para no quedar incluidos dentro del grupo de países miembros del llamado “Eje del mal”. El análisis detallado de Libia muestra claramente el proceso de transición de un régimen preocupado e impaciente por escapar, a toda costa, de la política de la administración Bush.

- Otros estados tratan de sacar provecho del nuevo orden árabe que se perfila. La diplomacia egipcia hace lo posible para ser vista como el Estado mediador entre Oriente y Occidente y espera desarrollar una nueva renta con el “choque de civilizaciones”. Jordania y los “pequeños” estados del Golfo viven un período de bonanza económica y asisten a la revalorización estratégica de su situación geográfica, ambos fenómenos estrechamente relacionados con la política de reconstrucción de Iraq.

#### BLOQUEOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS: FUENTE DE AMENAZAS ESTRATÉGICAS

El informe del PNUD (2002) sobre el “desarrollo humano en el mundo árabe”, redactado por expertos árabes, contiene una nueva fuente de incertidumbre para la estabilidad del sistema internacional. Los autores señalan que la población del mundo árabe, estimada en 280 millones en el año 2000, pasará a cerca de 480 millones en el 2020, crecimiento demográfico que ocurre en un contexto cargado de consecuencias políticas. En efecto,

<sup>2</sup> Dawod Hosham. “L’Arabie Saoudite: un royaume en péril”, *Pensée*, No. 335, 2003.

<sup>3</sup> El presidente sirio, Bachar El Assad, en entrevista concedida al diario libanés Al Safir, manifestó claramente las preocupaciones de Siria. La revista *Maghreb-Machrek* (No. 175, 2003) publicó un resumen en el que precisa: “La entrevista tiene como propósito crear solidaridad en torno a Siria, que ha medido la amenaza que se cierne sobre ella. Hay que demostrar que los planes estadounidenses e israelíes están en marcha y no se limitarán a la etapa iraquí. Detrás de los discursos beligerantes sobre el triunfo de la justa causa y del rechazo a doblegarse, aparecen las verdaderas inquietudes: Siria sabe perfectamente que es un objetivo potencial en el futuro; también sabe que su posición en el Líbano se ve amenazada; y está consciente de las sanciones que podrían recaerle tras la reactivación del “Syrian Accountability Act”, p. 115.

el mundo árabe sigue marcado por características profundas que obstaculizan su desarrollo: ingresos bajos, inversiones reducidas, analfabetismo, condición de la mujer, etc. Las economías de los países árabes siguen siendo improductivas, en general, y al ritmo actual, se necesitarían 120 años para que el nivel de ingresos se duplicara. A pesar de las riquezas petroleras, el peso económico de los estados árabes tiene pocos efectos en las sociedades. Por ejemplo, en 1999, el PNB de los países árabes, 530 mil millones de dólares, no alcanzó al de España, que fue de 595 mil millones de dólares. Observaciones como ésta resultan tanto más inquietantes cuanto que la juventud de las sociedades árabes no logra imaginar que la situación pueda mejorar, en razón de los bloqueos políticos y económicos de los regímenes autoritarios. Dentro de esta perspectiva, la preocupación de los países

occidentales ya no sólo tiene que ver con los “estados terroristas”, sino que está relacionada más bien con la consideración de que estos estados producen “sociedades peligrosas”, y son terrenos fértils para la organización terrorista de Al-Qaeda.

Siguiendo el mismo orden de ideas, la lucha contra Al-Qaeda se está llevando a cabo paralelamente con un trabajo de promoción de la democratización en el mundo árabe. Según la administración Bush, el desarrollo del antiamericanismo y del antisionismo procede de la propaganda de los estados árabes<sup>4</sup> autoritarios. ¡Una vez liberadas de la servidumbre e integradas en regímenes democráticos, las sociedades árabes ya no tendrán razones para compartir “el odio” hacia los Estados Unidos<sup>5</sup>! En últimas, los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la guerra en Iraq marcaron los riesgos que los bloqueos políticos y económicos en los países árabes

<sup>4</sup> Anthony H. Cordesman. “The Bush Administration has touched upon all these issues in its call for democracy in the Arab world, but the end result has been slogans rather than substance... The end result is that the Administration’s efforts have generally appeared in the region to be calls for regime change favourable to the US, rather than support for practical reform”. The Transatlantic Alliance: is 2004 the year of the Greater Middle East?, en CSIS.ORG. “La Administración Bush ha tocado todos estos temas en su llamado a la democracia en el mundo árabe. Sin embargo, el resultado final han sido eslóganes más que contenido... El resultado final es que los esfuerzos desarrollados por la Administración en la región han sido más bien llamados a un cambio de régimen que le sea favorable a los EE.UU. en vez de constituir un apoyo a reformas prácticas”.

<sup>5</sup> “In a matter of only a few years, Palestine will be one of two new Arab democratic states. The other neonatal Arab democracy will be Iraq. These unthinkable developments will revolutionize the power dynamic in the Middle East, powerfully adding to the effects of the liberation of Afghanistan to force Arab and Islamic regimes to increasingly allow democratic reforms. A majority of Arabs will come to see America as the essential ally in progress liberty in their own lands”. Michael Kelly. Washington Post. Junio 26. 2002. Ver “Democracy Mirage in the Middle East”. Carnegie Endowment for International Peace. Octubre 2002. “En cuestión de dos años, Palestina sera uno de los dos nuevos estados árabes democráticos. La segunda democracia árabe en nacer será Iraq. Estas evoluciones insospechadas cambiarán radicalmente la dinámica del poder en el Oriente Medio, sumándose vigorosamente a los efectos de la liberación de Afganistán para forzar a los regímenes árabes e islámicos a que permitan mayores reformas democráticas.

implican para el sistema internacional. Entre los factores que explicarían dichos bloqueos se encuentran factores históricos<sup>6</sup>, políticos<sup>7</sup> y religiosos<sup>8</sup>.

Paradójicamente, el Iraq de Sadam Hussein es el primer Estado árabe en sufrir un cambio radical como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001. La administración Bush acusa al régimen iraquí de connivencia con la red Al-Qaeda y de fabricar armas de destrucción masiva que podrían servirle a los terroristas. Después, el Estado iraquí se convierte en el símbolo de una nueva política hacia el mundo árabe-musulmán. La administración Bush inicia la promoción de la democracia, incluso si ello implica el uso de la fuerza<sup>9</sup>. El objetivo es “liberar” sociedades sometidas a regímenes dictatoriales a fin de favorecer el desarrollo de nuevos valores: democracia, libertad y liberalismo. Se lanza el debate en el mundo árabe: ¿Se podrá imponer la democracia? Y ¿Sería ella viable?

La invasión de Iraq, el derrocamiento del régimen de Saddam Hussein y la

ocupación, dan al traste con todas las previsiones que se habían hecho sobre Iraq durante el embargo. Libia es el segundo Estado árabe en efectuar rápidamente ajustes para acomodarse a la nueva situación internacional. El levantamiento definitivo del embargo, en diciembre de 2003, es producto de la aceptación, sin condiciones, de las reivindicaciones del Consejo de Seguridad. De manera inesperada, la Libia de Gadafi pone fin a su política de adquisición de armas de destrucción masiva y anuncia la apertura de Libia a reformas políticas y económicas. Ciertamente, desde 1999, fecha de la suspensión del embargo, Libia había ido marcando los hitos de su reincisión en la comunidad internacional, pero no cabe duda que la guerra preventiva en Iraq surtió un efecto acelerador. Por último, Argelia, que sale de una guerra civil asesina, se orienta deliberadamente hacia el “modelo turco”. El acercamiento con los Estados Unidos produce como corolario la decisión del ejército argelino de convertirse en “la Turquía del mundo árabe”<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Bernard Lewis. *Que s'est-il passé? L'Islam, l'Occident et la modernité*. Paris. Gallimard, 2002.

<sup>7</sup> Burhan Ghalioun. *Islam et politique. La modernité trahie*. Paris. La découverte, 1977.

<sup>8</sup> Abdelwahab Meddeb. *La maladie de l'Islam*. Paris. Seuil. 2002. Hamadi Redissi. *L'exception islamique*. Paris. Seuil, 2004.

<sup>9</sup> Daniel Brumberg. *Moyen Orient: l'enjeu démocratique*. Paris. Michalon, 2003.

<sup>10</sup> En octubre de 2003, el ejército argelino firma un acuerdo de cooperación con el ejército turco. Para el general Ozkok “este acuerdo bilateral permitirá a los dos ejércitos establecer y mantener una paz global en la región y posibilitará también la diversificación de los otros espacios de cooperación militar”. ¿Esta cooperación será acaso el preludio de una definición más amplia del papel del ejército argelino? Tras la visita a Argelia, del general Charles F. Wald, comandante adjunto de las fuerzas estadounidenses en Europa, la prensa argelina resaltó que: “Los Estados Unidos esperan que los dos ejércitos representen, en el futuro, los dos cerrojos de una estrategia de defensa en el Mediterráneo. Uno para la ribera occidental y el otro para la oriental”. *Le Quotidien*, 4 de octubre de 2003.

Los cambios que afectan a Iraq, Libia y Argelia son sintomáticos de las transformaciones que están ocurriendo en el mundo árabe, las cuales, además, pueden ser interpretadas desde perspectivas opuestas. Es así como para los partidarios de un nacionalismo virulento, antisionista y antiestadounidense, estas transformaciones marcan el fin de las utopías nacionalistas y terciermundistas que surgieron en los años sesenta y setenta<sup>11</sup>. En fin de cuentas, según ellos, es el final del “frente del rechazo”. Otros ven allí la victoria de las compañías petroleras que, tras el período de nacionalizaciones de los años setenta, recobran, con las reformas económicas de inspiración liberal, los mercados perdidos. De hecho, estos cambios son particularmente reveladores de los *impasses* que enfrentan estos régimen, con una enorme riqueza petrolera, pero profundamente debilitados en el plano político, económico y de seguridad.

#### FINAL DE UN SÍMBOLO

Durante las dos últimas décadas, los aparatos de seguridad del Estado iraquí, del argelino y del libio han sido objeto de importantes transformaciones. Durante la década de los setenta, en cada uno de los tres países, la formación de los aparatos

de seguridad se fundamentaba en la voluntad política de establecer las condiciones para el desarrollo de una potencia regional. Iraq, Libia y Argelia respectivamente, fortalecidos por el maná petroero, trataban de dotarse, en proporciones diferentes, de los atributos de las potencias militares. Las secuelas de la colonización británica en Iraq, de la italiana en Libia y de la francesa en Argelia, habían marcado profundamente las élites y los dirigentes militares de estos tres estados. Todos ellos crearon repúblicas de corte “socialista”, marcadas por una ideología progresista. Los aparatos de seguridad estarán en el núcleo de estos estados y guiarán, a través de los instrumentos políticos, los diferentes programas socioeconómicos.

Además, sus dirigentes compartirán una misma desconfianza hacia las sociedades, y desarrollarán actitudes populistas y demagógicas para ocultar el desdén que sienten por la sociedad civil. Durante los años ochenta y noventa, estos ejércitos “nacionales”, populares y republicanos, se vuelcan contra sus pueblos, reprimiéndolos. En Iraq, los kurdos y los chiítas serán las principales víctimas de los aparatos de seguridad del régimen. En Argelia y en Libia, los islamistas serán víctimas de una política de erradicación. Progresivamente, los aparatos de seguridad de los tres es-

<sup>11</sup> “El porvenir del mundo árabe es, según el redactor del diario Kuwaití El Watah, un futuro de confrontaciones nacionales. Después de la caída de Sadam, ningún régimen árabe, incluyendo Libia y Siria, tratará de dar alguna muestra de hostilidad hacia los Estados Unidos”. “Se cierran las últimas boutiques de eslóganes árabes”. Newsweek, 10 de octubre de 2002.

tados serán sometidos a embargo. El embargo total al Iraq de Sadam Hussein empezará tras la invasión a Kuwait en 1990. La Libia de Gadafi será sometida a embargo parcial después de los atentados perpetrados contra dos aviones. Y un embargo moral caerá sobre Argelia, imposibilitando el diálogo con sus dirigentes mientras persista la política de erradicación de los islamistas. Sometidos a embargos, enfrentados a guerrillas, y debilitados financieramente por el desplome de las economías, los aparatos de seguridad resistirán. Después del 11 de septiembre, la trayectoria de cada uno de estos estados empezará a ser divergente. Argelia, y más especialmente Libia, iniciarán un acercamiento muy marcado hacia los Estados Unidos, y establecerán una política de cooperación en materia de lucha antiterrorista. Iraq, en cambio, se convertirá en el símbolo y modelo de la política de los neoconservadores de la administración Bush.

#### **IRAQ: EMBARGO, DERROCAMIENTO DEL RÉGIMEN Y RECONSTRUCCIÓN**

Antes de experimentar la ocupación, Iraq fue sometido a un embargo total, con consecuencias que se sienten en el Iraq de hoy. Durante cinco años, después de la guerra del Golfo, Iraq fue sometido a un embargo total cuyos efectos socioeconómicos fueron desastrosos para la población. La administración de Estados Unidos decidió, de conformidad con los

términos de la resolución 687 de Naciones Unidas (3 de abril de 1991), imponer un embargo casi total sobre Iraq. El sistema se asemeja mucho más a un castigo colectivo que a sanciones económicas propiamente. De esta manera, Iraq es sometido al embargo más severo del siglo. Incluso, el propio Tratado de Versalles no había ido tan lejos. Es cierto que los vencedores amputaron el territorio alemán, obligaron al vencido a pagar las reparaciones y obstaculizaron su poderío militar, pero nada impidió que se restablecieran relaciones comerciales normales ni que se reconstruyera su infraestructura. En Iraq, la comunidad internacional prohibió el material necesario para la restauración de las plantas de tratamiento de aguas o de las centrales eléctricas, so pretexto de que podrían tener un “doble uso” civil y militar. Es cierto que Iraq recibió autorización para exportar una pequeña cantidad de petróleo, al precio fijado por la ONU, pero la actitud de los Estados Unidos hizo que el suministro fuera prácticamente imposible.

Además, se impuso un bloqueo a medicamentos básicos y productos alimentarios, argumentando que podrían servir para la fabricación de armas químicas. Por ejemplo, debido a la falta de inhaladores, el asma pasó a ser una enfermedad mortal. Se estima que quinientos mil niños menores de cinco años pagaron con sus vidas los rigores del embargo. En 1996, interrogada ante las cámaras acerca del costo humano de las sanciones y de los quinientos mil niños

muertos, Madeleine Albright, tomada por sorpresa respondió: “*Creemos que eso vale la pena*”. En 1995, la FAO y UNICEF anunciaron que cuatro millones de iraquíes vivían en estado de “pre-hambruna” y que la vida de un millón de ellos, particularmente niños, se veía amenazada.

Aunque a partir de 1996, las autoridades iraquíes recibieron autorización para vender 2 mil millones de dólares de petróleo cada seis meses, monto que en 1998 fue llevado a 5 mil millones, y en 1999 se suspendieron los topes, el mal ya estaba hecho. Con el fin de supervisar la resolución “comida contra petróleo”, una pléyade de inspectores recibe el encargo de controlar la aplicación de las condiciones: el 25% de los ingresos van para Kuwait como reparación de guerra; la venta del petróleo iraquí está a cargo de compañías de negocios (83%); y el principal comprador (el 60% de las exportaciones están bajo control de la ONU) es el mercado de Estados Unidos.

Sin embargo, Iraq logra obtener 2.5 mil millones de dólares al año por fuera del control de la ONU, gracias al desarrollo del contrabando con los países vecinos. Se estima que unos 110.000 barriles diarios salen hacia Jordania en más de 2.000 camiones; 80.000 barriles diarios son exportados hacia Turquía; y 40.000 barriles diarios parten hacia la península,

principalmente hacia Dubai. Pero el país más beneficiado con este contrabando fue Siria, que recibió cerca de 250.000 barriles diarios y que, como productor de petróleo, pudo exportar su producción y atender las necesidades de consumo interno mediante la llegada del petróleo iraquí.

Con el propósito de alimentar a la población, desde 1996, el régimen logra el repunte de la economía iraquí, acudiendo a “técnicas de evasión” de las sanciones. El régimen logra eludir la política de contención de los Estados Unidos invalidando así la hipótesis según la cual las sanciones lo irían debilitando progresivamente<sup>12</sup>. Louluwa el Rashid<sup>13</sup> describe los tres períodos que le permitieron al régimen lograr una recuperación económica. En 1995-96, es el período de la inflación; el gobierno acude a la emisión de moneda como modo de redistribución, pero provoca la caída del dinar iraquí (1.500 dinares por un dólar!) De otra parte, el gobierno utiliza las reservas estratégicas acumuladas durante la guerra contra Irán, y los bienes tomados a Kuwait durante la invasión. En otras palabras, durante este período, el régimen hace uso de sus reservas. Precisamente durante este tiempo, el gobierno alienta el contrabando y desregula el comercio exterior. El segundo período, 1997-1998, se caracteriza por la explosión del comercio exterior, que se traduce en

<sup>12</sup> Hosham Dawod. “Le pouvoir irakien, dix ans après la guerre”. *Esprit*. No. 2, 1998.

<sup>13</sup> Françoise Rigaud. “Irak: le temps suspendu de l’embargo”. *Critique Internationale*. No. 11, 1998.

importaciones masivas de productos y bienes de consumo. El mercado muestra mejoría y la escasez de bienes y productos de los años 1993-1995 se va alejando. El tercer período comienza a partir de 1998 y se caracteriza por una disminución de los compromisos del Estado (privatización del sector socialista, autofinanciamiento de las empresas, autosuficiencia financiera, remuneración de los funcionarios de acuerdo con el rendimiento, etc.). El régimen logra satisfacer parte de las necesidades de la población.

Según los baatistas, la política extranjera de los Estados Unidos estaba directamente influida por Israel. El pretexto de derrocar a Sadam Hussein oculta, de hecho, la voluntad americano-israelí de destruir “el potencial geopolítico” de Iraq para que el Estado retorne a la órbita de los Estados Unidos, como había sucedido durante la época del llamado “Pacto de Bagdad” (acuerdo firmado en 1955 entre Iraq, Turquía, Pakistán e Irán, bajo la influencia anglo-americana, y del que Iraq se retiró en 1959). Dentro de esta perspectiva, los Estados Unidos utilizaron a Iraq durante la guerra contra Irán por ser un país que amenazaba los intereses estadounidenses en Arabia Saudita y en Israel. Una vez debilitado el potencial de Irán, los israelíes ejercen presión sobre los Estados Unidos para frenar la última amenaza regional en contra de sus intereses. La in-

fluencia de Israel resultaría determinante en la política extranjera de los Estados Unidos. En realidad, para las autoridades del régimen de Sadam Hussein es difícil entender cómo la administración Bush relaciona a Al-Qaeda con el régimen de Sadam Hussein, cuando se sabe la represión que desarrolla contra los islamistas.

Las ambigüedades que justifican la guerra preventiva en Iraq van a la par con la certeza de que el derrocamiento del régimen iraquí es tarea fácil. En efecto, con excepción de los fieles al régimen, ni la población ni, sobre todo, el ejército, bloquean el avance de las tropas estadounidenses. De ahí que por la facilidad con que la “coalición” derrocó al régimen de Sadam Hussein, las tropas de Estados Unidos pensaron que, tras instalar un aparato de seguridad iraquí capaz de garantizar la seguridad en el territorio, su permanencia en Iraq sería corta. La conformación proyectada de las tropas iraquíes debía comprender 226.700 hombres repartidos así: “*71.000 police; 40.000 Iraqi Civil Defense Corps; 40.000 army personnel; 25.700 border patrol personnel; 50.000 facilities protection*”. En enero de 2004, el número global de efectivos sería de 206.600<sup>14</sup>. Esta nueva composición de las tropas iraquíes se inscribe dentro de un proceso de desbaatización del Estado iraquí y, sobre todo, de la disolución del ejército iraquí por parte del administrador, Estados Unidos. La exclusión forzada de los solda-

<sup>14</sup> International Crisis Group. “*Iraq: Building a new Security Structure*”. No. 20, 2003. Donna Miles “*Iraqi Civil Defense Corps Grows in Number and Role*”. American Forces Press Service. <http://www.defenselink.mil/cgi-bin/>.

dos del régimen de Sadam Hussein refrenaría las semillas de la resistencia, pero sobre todo, sacudiría la formación histórica del ejército iraquí, de mayoría sunita.

Entre 1920 y 1968 se gesta el Estado iraquí actual<sup>15</sup>. En 1962 ocurre un corte que modifica profundamente al Estado: el surgimiento del ejército iraquí como eje del Estado-nación y como instrumento de represión de los opositores. Este ejército, esencialmente sunita, inicia la represión contra las tribus árabes chiítas, los asirios, los kurdos y, más adelante, los comunistas. Esta política va a la par con el desarrollo de un sentimiento nacional árabe. Dentro de esta perspectiva, el Estado - nación se fundamenta en el arabismo, a expensas de las élites persas presentes desde el imperio otomano hasta los mandatos británicos<sup>16</sup>. La base étnica (árabe sunita) del Estado-nación se hace manifiesta, aunque no haya ninguna constitución que legalice dicho principio. La toma del poder por parte del partido baatista acelerará considerablemente el proceso. El derrocamiento del régimen de Sadam Hussein puso fin a este ascenso histórico de los sunitas dentro del Estado iraquí y los sumió en la incertidumbre y el miedo a sufrir la venganza de las comunidades que violentaron.

En esas condiciones ¿será viable el surgimiento de un aparato de seguridad no sunita? ¿Acaso este cambio político ra-

dical podrá favorecer realmente la consolidación de un aparato de seguridad iraquí moldeado por completo por las tropas estadounidenses? La resistencia frente a la ocupación estadounidense muestra que a las fuerzas de seguridad iraquíes les cuesta trabajo aceptar combatir a su población. Según el general Martín Dempsey, el 10% de las fuerzas de seguridad iraquíes se volvió en contra de las tropas de la coalición. La violencia actual hacia las tropas estadounidenses hace que el momento sea propicio para evaluar la aptitud y la convicción de las nuevas fuerzas de seguridad iraquíes para tomar o no a su cargo la política de seguridad en Iraq. Así lo confirman todos los testimonios. Las tropas de Estados Unidos se mantienen alejadas de los grandes centros urbanos, y las patrullas no se atreven a circular, ni siquiera en Bagdad. La imposibilidad de las tropas de EE.UU. para establecer un contacto directo con la población deja el campo libre para los miembros de la resistencia iraquí.

#### **LA RESISTENCIA FRENTE A LA OCUPACIÓN ESTADOUNIDENSE**

En abril de 2004, según un sondeo, la mayoría de los iraquíes desean que las tropas de Estados Unidos se retiren después del 30 de junio. Sin embargo, muchos se

<sup>15</sup> Jean-Pierre Luizard. *La question irakienne*. Paris, Fayard, 2002.

<sup>16</sup> Jean-Pierre Luizard. *La formation de l'Irak contemporain*. Paris, CNRS, 1991.

sienten inquietos ante esta partida<sup>17</sup>. De hecho, la resistencia iraquí es producto de numerosos factores contradictorios. En primer lugar, es el resultado de haber apartado a los miembros de las fuerzas de seguridad del régimen de Sadam Hussein, que ven aquí la oportunidad para mostrar que, sin ellos, Iraq no podrá ser conducido hacia la seguridad. El enfoque ideológico del Pentágono, dentro de su voluntad de desbaatizar el Estado, cueste lo que cueste, tiene un precio que la violencia antiamericana cobra a diario. Oficialmente, la administración anuncia una cifra de más de 5.000 combatientes. El segundo factor tiene que ver con la brutalidad extrema con que las tropas estadounidenses tratan a la población (arrestos, humillaciones, torturas, etc.). La incapacidad para establecer una relación de confianza, fue provocando, lenta pero firmemente, el rechazo hacia las tropas estadounidenses que, en el espacio de un año, pasaron del estatus de liberadoras al de ocupantes. Además, el desencadenamiento de un conflicto contra la milicia chiíta de Muqtada Sadr amplía el espectro de los opositores armados ante la ocupación estadounidense.

Finalmente, la inserción de grupos islamistas radicales como Al-Qaeda, en guerra contra los Estados Unidos, encuentra en Iraq un terreno con posibilidades ilimitadas.

En conjunto, estos grupos de resistentes evolucionan dentro de un contexto social y económico que mejora permanentemente. Es innegable que la inyección de 18 mil millones de dólares para la reconstrucción se siente entre la población<sup>18</sup>. La puesta en funcionamiento de las infraestructuras de base (agua, energía eléctrica, redes de transporte terrestre), el aumento del poder de compra de los funcionarios, y la recuperación del consumo, indican claramente que, en el plano económico y social, la población iraquí está viendo indiscutiblemente mejorar su nivel de vida.

El desafío de la reconstrucción y el mejoramiento de las condiciones de vida de los iraquíes es crucial porque será determinante en el apoyo que la mayoría de los iraquíes le brinde o le niegue a la resistencia. Porque, si la degradación de la situación económica es producto de las guerras desencadenadas por Sadam Hussein, la memoria colectiva de los iraquíes recuerda que fue el período del embargo, impuesto por la ONU, el que provocó una verdadera hecatombe humana.

### ¿QUÉ CONSECUENCIAS, UN AÑO DESPUÉS DE LA OCUPACIÓN?

¿Qué desean los iraquíes un año después del derrocamiento del régimen de

<sup>17</sup> Iraq Center for Research and strategic Studies. “Results of public opinion poll”. [http://www.iri.org/pdfs/iraq\\_poll](http://www.iri.org/pdfs/iraq_poll).

<sup>18</sup> Kenneth M. Pollack. “After Saddam: Assessing the Reconstruction of Irak”, en [foreignaffairs.org](http://foreignaffairs.org), enero 12, 2004.

Sadam Hussein? La mayoría quiere ver partir a las tropas estadounidenses cuyo estatus de “liberadores” se ha visto profundamente afectado. Numerosos observadores iraquíes recalcan, sin embargo, que una partida precipitada sumiría a Iraq en una guerra civil. Por eso, la mejor solución sería que las Naciones Unidas se implicaran a cabalidad para que las tropas estadounidenses sean remplazadas por soldados internacionales, percibidos como mucho más neutrales. Las consecuencias regionales de la ocupación estadounidense se hacen sentir, y la opinión pública de los países árabe-musulmanes está definitivamente convencida de que los Estados Unidos no actúan en Iraq en beneficio de los iraquíes, ni en aras de un mejor porvenir para los árabes. El apoyo incondicional de G. W. Bush a la política de Ariel Sharon refuerza la creencia en una América profundamente antiárabe.

Falta confrontar los objetivos de la política en Iraq con la realidad un año después. El régimen ha sido derrocado, los iraquíes se han visto conducidos a definir su constitución y a esperar pacientemente antes de recobrar completa soberanía. En el plano económico, han sucedido profundas transformaciones que pueden mejorar realmente las condiciones de vida de la población. Queda pendiente el tema de la resistencia y de la violencia antiamericana. Es necesario poner de presente la improvisación de la ocupación, que no deja de generar cierta preocupación en la región, ya que el terrorismo se está con-

virtiendo en la principal amenaza. Países que habían permanecido libres de este fenómeno, ahora se ven enfrentados al terrorismo. Los países del Golfo, reunidos en el Consejo de Cooperación del Golfo, ratificaron un pacto antiterrorista cuyo principio había sido anunciado en diciembre de 2003. Sin embargo, es en Libia en donde, con posterioridad a la guerra en Iraq, se han iniciado los cambios más rápidos.

#### **LIBIA: LA CONVERSIÓN DE UN “ESTADO TERRORISTA”**

Desde la suspensión del embargo, en abril de 1999, Libia inició numerosos cambios en su política interior y exterior a fin de recobrar su lugar en el concierto de las naciones y obtener el levantamiento definitivo del embargo. Marginada durante una década debido a las acusaciones en su contra por su responsabilidad en los atentados de Lockerbie y de la aerolínea Pan Am, desde hace cuatro años Libia está haciendo un giro. Ahora, pasado el embargo, el país desea resueltamente ponerle un fin a la política revolucionaria de los años setenta y ochenta. Durante los últimos años, Gadafi ha tratado de cambiar su imagen ante la comunidad internacional: el fin del panarabismo, su conversión al papel de “sabio en África”, y la voluntad política de un acercamiento con los Estados Unidos, son los hechos sobresalientes. A estas nuevas orientaciones diplomáticas, se adicionan importantes mutaciones sociales y económicas que re-

calcan la necesidad de una mayor apertura de la Jamahiriyya libia. En septiembre de 2003, la política de normalización adelantada por Gadaffi desde hace cuatro años se traduce en el levantamiento definitivo del embargo contra Libia.

Entre abril de 1999 y septiembre de 2003, Libia finalmente se plegó a las exigencias del Consejo de Seguridad al aceptar reconocer su “responsabilidad civil” en los atentados de Lockerbie e indemnizar a las familias de las víctimas. Además, después de las negociaciones con los Estados Unidos y con los británicos, Libia aceptó acabar con su programa de armas de destrucción masiva y permitir la supervisión de arsenales por parte de la AIEA. Tres factores explican por qué Libia aceleró su proceso de normalización. Primero que todo, el deterioro de las condiciones socioeconómicas internas durante el embargo provocó la toma de conciencia de los dirigentes libios de que mantener el embargo se traduciría en un debilitamiento del régimen. Dentro de esta perspectiva, el precio para pagar por el levantamiento del embargo sería menor que mantenerlo. Además, Gadaffi temía que, por el impulso de la guerra preventiva en Iraq, Libia quedara en la lista de los países definidos por la administración Bush como el “Eje del mal”. Finalmente, la voluntad de Gadaffi de que Libia se reincorpore a la comunidad internacional aparece como una etapa preparatoria a su sucesión. Desde 1999, Seif el Islam, surge como el sucesor designado por Gadaffi.

Después de años de negociaciones, intimidaciones y presiones, Libia decide reconocer su responsabilidad en los atentados del Boeing de la Pan Am, que explotó sobre Lockerbie (Escocia) en diciembre de 1988, y del DC10 de la UTA, que explotó en septiembre de 1989 cuando sobrevolaba Níger, y acepta indemnizar a las familias de las víctimas, lo que le vale el levantamiento del embargo por parte de la ONU. En efecto, el 31 de marzo de 1992, el Consejo de Seguridad había adoptado la resolución 748, que obligaba a Libia a responder a las exigencias del Consejo en el sentido de suspender la ayuda a los grupos terroristas, y le imponía sanciones económicas que comprendían el embargo, la reducción del nivel de las misiones diplomáticas en el extranjero, e impedía la exportación de armas hacia el Jamahiriyya. El 11 de noviembre de 1993, el Consejo de Seguridad amplió las sanciones y prohibió la exportación de algunos elementos petroleros, congeló los activos libios en el extranjero y las reservas bancarias libias, y cerró las oficinas de líneas aéreas en el extranjero.

De hecho, desde abril de 1999, el embargo sobre Libia había sido “suspensionido”. Tras un acuerdo con Kofi Annan, secretario general de la ONU, Libia había aceptado entregar a dos sospechosos del atentado de Lockerbie para que comparecieran ante un tribunal internacional en los Países Bajos. Quedaba pendiente, para obtener el levantamiento definitivo del embargo, que Libia resolviera definitivamente el conflicto con Iraq.

mente los contenciosos con el Consejo de Seguridad. Entre la suspensión y el levantamiento definitivo del embargo (abril de 1999 y diciembre de 2003) algunos obstáculos impidieron la solución de los litigios. Libia siempre se había negado a aceptar su responsabilidad en los dos atentados. Una hipótesis inicial apuntaba hacia Irán y Siria como probables responsables de estos dos atentados. Finalmente, con la mediación saudí, Libia se vio forzada a aceptar el enjuiciamiento de los dos sospechosos del atentado de Lockerbie. Logró obtener que el proceso no se realizara en los Estados Unidos ni en el Reino Unido como lo reclamaban ambos países, sino en La Haya, ante un tribunal internacional. En este juicio salomónico, uno de los dos sospechosos fue condenado y el otro absuelto<sup>19</sup>. ¡Para Libia, lo más importante era que Gadafi no fuera considerado, como jefe de Estado, responsable de las acciones terroristas de los agentes pertenecientes a sus servicios! Una vez eliminada la hipótesis de una acusación contra el coronel Gadafi, y teniendo la certeza de que no sería juzgado, Libia entró en un proceso de negociación para la indemnización de las familias de las víctimas.

## PRECIPITACIÓN DE FRANCIA

Desde el punto de vista de las autoridades libias, el caso de Lockerbie ya estaba resuelto y quedaba pendiente negociar el monto de las indemnizaciones que se le pagarían a las familias. Faltaba aclarar el atentado del vuelo de Níger. Aunque los seis sospechosos libios habían sido identificados por el juez Bruguière, ellos se negaban a asistir al juicio<sup>20</sup>. En marzo de 1999, fueron condenados a perpetuidad por contumacia (ausencia de los acusados). En abril de 1999, el Consejo de Seguridad votó la suspensión de las sanciones. Francia votó a favor. Las familias de las víctimas se sintieron “chocadas”; quedaron con “la sensación de haber sido abandonadas por el gobierno francés”. La actitud francesa resultaba incomprensible: ¿por qué las autoridades francesas no lograban ejercer suficiente presión para obtener, como los Estados Unidos y los británicos, que los sospechosos se presentaran al juicio? Ciertamente, el hecho de que un cuñado de Gadafi estuviera en la lista de los sospechosos, dificultaba la tarea del juez Bruguière. De hecho, la ausencia de presión de las autoridades

<sup>19</sup> Moncef Djaziri señala que: “Tras la explosión, el 21 de diciembre de 1988, del Boeing de la compañía Pan Am, cuando sobrevolaba Lockerbie, en Escocia, provocando la muerte de 270 personas, durante tres años, bajo la égida de los estadounidenses, se llevó a cabo una investigación criminal, en colaboración con jueces escoceses (70 países visitados, 15.000 actas y más de 20 millones de dólares en gastos), llegando a conclusiones que implican a Abdel Basset Ali al-Meghrabi y Amin Califa Fhîma, dos ciudadanos libios”. *Annuaire de l’Afrique du Nord*. Ediciones CNRS, 1998.

<sup>20</sup> Abdallah Elzragh, primer consejero de la Embajada de Libia en Brazzaville, Ibrahim Naeli y Arbas Musbah, miembros de los servicios secretos, Abdelsalam Issa Shibani, responsable técnico de los servicios, Abdalsalam Hamouda y Abdallah Senoussi, cuñado de Gadafi, antiguo número dos de los servicios secretos.

francesas se explicaba también por la voluntad política de encontrar una solución amigable entre las autoridades francesas y libias, independientemente de las reivindicaciones de las familias de las víctimas.

El monto de la compensación financiera impuesta tras la condena del tribunal penal de París, fue de 211 millones de francos (de los cuales 73 millones para la parte civil demandante), es decir 35.000 dólares por víctima. Naturalmente, el gobierno libio había aceptado el monto. Para las autoridades francesas y libias se había volteado la página. La suspensión del embargo y la buena voluntad francesa frente a Libia llevó a las empresas francesas a esperar un ingreso vigoroso al mercado libio. En el otoño de 2001, el ministro de la cooperación visitó Trípoli. Las necesidades económicas libias eran colosales. El único obstáculo para este arreglo era la indignación de las familias de las víctimas que, además de la condena por contumacia de los acusados, encontraban indigno el arreglo franco-libio. La indignación llegaría hasta la opinión pública cuando las familias de las víctimas del atentado de Lockerbie obtuvieron una suma muy superior a la convenida en el arreglo franco-libio: 2.7 US.

A partir de ese momento, la posición francesa cambia y, paradójicamente, Francia, que había intercedido a favor de la reincorporación de Libia, amenaza con bloquear el levantamiento del embargo en la ONU, si Libia no revisa la indemnización para las familias de las víctimas.

¡Sin embargo, para los libios, el caso de la Pan Am parecía asunto concluido! De hecho, las presiones de Estados Unidos y Gran Bretaña, en el contexto de la guerra preventiva en Iraq, llevaron a Gadafi a indemnizar a las familias de las víctimas de Lockerbie. En realidad, este nuevo contexto internacional, hizo que las autoridades libias favorecieran momentáneamente el acercamiento con los Estados Unidos y con el Reino Unido. La intransigencia tardía de las autoridades francesas, junto con la amenaza de bloquear el levantamiento del embargo, molestaron a Libia, pero la obligaron a indemnizar “honorablemente” a las familias de las víctimas de Pan Am. Durante el verano de 2003, se establecieron negociaciones directas entre el colectivo de familias de las víctimas y la Fundación de Seif El Islam. Libia aceptó entregar 1 millón de dólares a cada familia y, como contraprestación, el colectivo de familias, renunciaría a cualquier acción judicial suplementaria. En septiembre de 2003, el Consejo de Seguridad votó el levantamiento de las sanciones contra Libia.

### EL EFECTO IRAQUÍ

El tercer factor que explica el porqué del cambio de política en Libia está relacionado con los efectos de la guerra preventiva en Iraq. Desde 1986 Libia había sido sometida a un embargo unilateral por parte de los Estados Unidos. Mucho antes que Sadam Hussein, Ga-

Gadafi era considerado como el “enemigo número uno”. La satanización de que fuera objeto Gadafi bajo R. Reagan se detuvo, pero Libia permaneció en la lista de estados terroristas del Departamento de Estado. La guerra preventiva en Iraq cambia radicalmente la percepción que el régimen libio tenía de las relaciones internacionales. Para los libios, la guerra preventiva en Iraq aparece como la ilustración del poderío supremo de los Estados Unidos. Hasta entonces, Libia había podido gozar del apoyo de los países europeos, en especial cuando la administración Clinton quiso ampliar las sanciones contra Libia. Para el régimen, es claro que si Alemania, Rusia y Francia no pudieron “impedir” la guerra en Iraq, es sencillamente porque el unilateralismo de EE.UU. no tiene límites. Según Gadafi<sup>21</sup>: “Cuando Bush haya terminado con Iraq, muy pronto estaremos en la mira. Muy pronto se sabrá si Irán, Arabia Saudita y Libia también serán objetivos. Entonces, ya no habrá ninguna ambigüedad en la política estadounidense. Será un nuevo colonialismo... Bush no sigue la lógica. Viniendo de él, nada es predecible. Por eso, se puede esperar cualquier cosa. Hoy día nadie puede decir: ‘Estaré o no estaré en la mira’”. La guerra preventiva genera cierta incertidumbre que no deja de preocupar a la Jamahiriyya.

Justo después del derrocamiento del régimen de Sadam Hussein, la convicción

de que el objetivo de los conservadores de la administración Bush es acabar con todos los regímenes árabes nacionalistas y antiisraelíes, se abre camino entre los dirigentes árabes. Aquello que fuera apenas una hipótesis inquietante (el derrocamiento de Sadam Hussein por la fuerza) se convierte en una realidad dramática, porque el régimen de Gadafi queda ante la perspectiva incierta de convertirse en el siguiente objetivo. Además, los medios de comunicación adelantan una campaña que le atribuye al régimen de Gadafi capacidades nucleares y balísticas, que traen a la memoria de los libios aquella campaña sobre la posesión de armas de destrucción masiva por parte del gobierno iraquí. En realidad, los dirigentes libios tienen la impresión de que los argumentos utilizados por la administración Bush para invadir y derrocar al régimen de Sadam Hussein son totalmente aplicables a Libia: acusaciones de la administración Bush acerca de un eventual programa nuclear o químico libio; un Estado terrorista; y un dictador antiisraelí.

De hecho, se toma en serio la convicción de los dirigentes libios de que la administración Bush tiene realmente un plan para “remodelar” el Medio Oriente. La imposición de la democracia en Iraq es vista como una etapa que debería conducir a la democratización del mundo árabe y, por lo tanto, desde el punto de vista li-

<sup>21</sup> Le Figaro, 28 de abril de 2003.

bio, a su debilitamiento<sup>22</sup>. La democratización es percibida como un modo político que tiende a anclar al mundo árabe en los valores de Occidente y, como consecuencia, a detener el “combate contra el Estado de Israel”. Para los dirigentes libios no cabe duda de que la política de la administración Bush tiene como propósito garantizar la seguridad de Israel y, por lo tanto, derrocar los régímenes que desarrollan programas militares que podrían amenazar al Estado de Israel.

Además de creer que la política de la administración Bush tiene como propósito derrocar los régímenes árabes dictatoriales, el temor libio también creció debido al surgimiento del “frente” anti-libio en los Estados Unidos. Abdelrahim Saleh, Director Ejecutivo de la *American Libyan Freedom Alliance* le escribió al presidente George Bush: “*The tragic events of September 11th proved, beyond any doubt, that freedom and democracy in the Arab world are as essential as ever for a secure America*”.

*rica... For more than thirty-four years, Libyans have been brutalized by the rule of the Tyrant Muammar Gadhafi. Like Saddam, Gadhafi invaded a neighboring country, actively sought to acquire WMD, engaged in terrorism and regional conflicts, and used religion to justify his oppressive tactics. He is currently engaging in inciting hatred against coalition forces in Iraq... As a result, the Libyan question must be at the top of your administration's agenda in the fight against terrorism. Like the Iraqis, the Libyans deserve a chance to put Gadhafi on public trial to answer for his heinous crimes against Libyans and non-Libyans<sup>23</sup>*”. Paralelamente a esta carta, la prensa publicaba encuestas incendiarias acerca del régimen de Gadafi<sup>24</sup>. Sin embargo, durante la década de los ochenta, Libia ya no formaba parte del paisaje mediático. No se necesitaba mucho más para inquietar a un régimen, agotado ya por una década de embargo.

Siendo éstas las circunstancias, la Libia de Gadafi reaccionó rápidamente. En

<sup>22</sup> En la Tercera Teoría Universal, Gadafi refuta la democracia y el pluripartidismo, y se pronuncia a favor de un igualitarismo político y económico. Se prohíben los partidos políticos porque: “*El partido le permite a una minoría apoderarse del poder que le pertenece al pueblo. Ingresar a un partido es traicionar al pueblo. El militante de un partido es un traidor*”. Entonces, el pueblo se expresa a través de los congresos populares fundamentales.

<sup>23</sup> ALFA's letter to President Bush. “*Los trágicos sucesos del 11 de septiembre probaron, más allá de cualquier duda, que la libertad y la democracia en el mundo árabe son más esenciales que nunca para garantizar la seguridad de los Estados Unidos... Durante más de treinta y cuatro años, los libios han sido sometidos brutalmente al régimen del tirano Muammar Gadafi. Como Sadam, Gadafi invadió un país vecino, busca activamente adquirir armas de destrucción masiva, está implicado en el terrorismo y en conflictos regionales, y hace uso de la religión para justificar sus tácticas opresivas. Fomenta e incita constantemente al odio contra las fuerzas de la coalición en Irak... Como resultado, la cuestión Libia debe encabezar la agenda de su administración en la lucha contra el terrorismo. Como los iraquíes, los libios merecen la posibilidad de llevar a Gadafi a un juicio público para que responda por sus odiosos crímenes contra libios y no libios*”.

<sup>24</sup> Ver el artículo de Claudia Rosett, “Deal with the Devil”, publicado en el *Wall Street Journal*, diciembre 31 de 2003.

forma espectacular, el coronel Gadafi anunció la terminación de su programa de armas de destrucción masiva y la apertura de los arsenales para que inspectores de la AIEA realizaran visitas. El 27 de diciembre de 2003, la Casa Blanca comunicó que, tras negociaciones secretas con Libia, se había llegado a los resultados esperados: “*Libia reveló a los Estados Unidos y al Reino Unido información importante acerca de su programa de armamento nuclear y químico y sobre sus actividades de investigación en armas biológicas y misiles balísticos. También se comprometió a:*

- *Suprimir todos los elementos de sus programas de armamento químico.*
- *Informar a la Agencia Internacional para la Energía Atómica acerca de todas sus actividades en el campo nuclear.*
- *Suprimir los misiles balísticos de alcance mayor a 300 Km.*
- *Aceptar las inspecciones internacionales destinadas a garantizar la adhesión de Libia al Tratado de no-proliferación de armas nucleares.*
- *Destruir todas las reservas de armas y de municiones químicas.*
- *Autorizar inmediatamente inspecciones, así como la supervisión destinada a garantizar la ejecución de todos los compromisos adquiridos.*
- *Tal como el presidente Bush lo dijo hoy, Libia también deberá participar de lleno en la guerra contra el terrorismo.*

<sup>25</sup> Departamento de Estado, 27 de diciembre.

■ *Los Estados Unidos y el Reino Unido tuvieron relaciones difíciles con Libia, y aún persisten algunos problemas. Sin embargo, Libia adoptó una medida importante y, como consecuencia, ha comenzado a hacer lo necesario para unirse a la comunidad internacional. A medida que el país se vaya convirtiendo en un país más pacífico, podrá constituir una fuente de estabilidad en África y en el Medio Oriente”<sup>25</sup>.*

Las negociaciones secretas entre los EE.UU. y el Reino Unido con Libia llegaron a este resultado inesperado. El anuncio espectacular de Gadafi, aparece finalmente como un resultado benéfico de la guerra en Iraq. A decir verdad, desde la suspensión del embargo, en 1999, Libia estaba buscando los medios para reincorporarse de lleno a la comunidad internacional. Su voluntad de normalizar sus relaciones con los Estados Unidos fue evidente apenas sucedidos los atentados del 11 de septiembre de 2001.

#### BÚSQUEDA DE LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS

En 1999, Ronald E. Neumann recalca precisamente los objetivos de la política de los Estados Unidos con respecto a Libia: “*US policy and policy goals vis-à-vis Libya have remained consistent through*

*three Administrations. Our goals have been to end Libyan support for terrorism, prevent Tripoli's ability to obtain weapons of mass destruction and contain Qadhafi's regional ambitions. Since Lockerbie, we have added additional aims, including bringing the persons responsible to justice... Faced with UN and US sanctions, as well as the attendant political isolation, Libya has reduced its support for terrorism and sought to distance itself from terrorist groups... Libya has expelled the Abu Nidal Organization, uprooting its infrastructure and seeking to eliminate any ANO presence in Libya... We recognize positive steps Libya has taken, a number remain on which Libya must act: we also seek clear and concrete Libyan support for the Peace Process, including the underlying principles of the Madrid process. In this regard, we are closely watching Libya's talks with EU and possible participation, with Israel and the Palestinian Authority, in the Barcelona Process. Looking to the future, we would*

*like Libya to join and comply with certain international anti-terrorism conventions”<sup>26</sup>.* Las condiciones de EE.UU. para un acercamiento fueron establecidas desde 1999. Pasarían cuatro años antes de que Libia respondiera plenamente. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 le dieron a Libia la oportunidad de mostrar su compasión hacia las víctimas y, sobre todo, de reconocer la legitimidad del derrocamiento del régimen de los talibanes.

De hecho, la iniciación de contactos directos entre libios y estadounidenses se dará en el terreno del petróleo. En febrero de 2000, el gobierno estadounidense otorga autorización a algunas compañías petroleras de EE.UU. para que reinicien contactos en Libia con las autoridades locales. Las firmas Conoco, Occidental, Maratón y Amerada Hess, toman contacto con las autoridades libias<sup>27</sup>. Sin embargo, el lobby petrolero no logra hacer ceder a la administración Bush. En realidad, tal como lo

<sup>26</sup> “Neumann on US policy toward Libya”, Testimony before the Senate Foreign Relations Subcommitte for Near Eastern and South Asian Affairs, Ronald E. Neumann, <http://www.useu.be/ISSUES/neum0504.html>

“La política de los EE.UU. y los objetivos políticos con respecto a Libia han sido consistentes a lo largo de tres administraciones. Nuestros objetivos han consistido en ponerle término al apoyo libio al terrorismo, evitar la capacidad de Trípoli para obtener armas de destrucción masiva y frenar las ambiciones regionales de Gadafi. Desde Lockerbie, hemos agregado nuevos objetivos, incluyendo que los responsables sean llevados ante los tribunales... Libia, confrontado con las sanciones de las Naciones Unidas y de los Estados Unidos, y con el consecuente aislamiento político, ha reducido su apoyo al terrorismo y ha tratado de distanciarse de los grupos terroristas... Libia ha desterrado a la Organización Abu Nidal, destruyendo su infraestructura y tratando de eliminar cualquier presencia de esta organización en el país... Estamos conscientes de los pasos positivos que Libia ha dado, pero quedan aún aspectos en los que Libia debe actuar. Nosotros esperamos un apoyo claro y concreto de Libia al proceso de paz, incluyendo los principios fundamentales del proceso de Madrid. A este respecto, estamos muy atentos a las conversaciones de Libia con la UE y a la posible participación, con Israel y la Autoridad Palestina, en el proceso de Barcelona. En el futuro, quisieramos que Libia se uniera y participara en diferentes acuerdos internacionales antiterroristas”.

<sup>27</sup> Yahya H. Zoubir. “Libya in US foreign policy”, en *Third World Quartely*, vol. 23, No. 1, 2002.

señala Lisa Anderson: “*Es importante recordar, sin embargo, que el costo de mantener sanciones es muy bajo para un político –hay que decir que el tema de Libia no toca a un electorado interno; sólo a la industria petrolera, que tiene pocas posibilidades de obtener que las relaciones entre Estados Unidos y Libia pasen a ocupar una posición de alta prioridad- mientras que el costo de su supresión podría ser bastante alto, en la medida en que se siga asociando a Libia con sus posiciones antiisraelíes. Por lo tanto, es posible que el país siga sometido a las sanciones de Estados Unidos hasta que Gadafi salga definitivamente del escenario. Después de todo, la política de Estados Unidos hacia Cuba muestra que los Estados Unidos tienen una enorme capacidad para perpetuar sanciones durante décadas y hacer que el retiro de un hombre se convierta en una condición para la suspensión de dichas sanciones*”<sup>28</sup>.

Con la administración Bush, Libia vuelve a ser un desafío político. La guerra contra el terrorismo y los estados hampon-

nes inquieta a la Libia de Gadafi, que teme formar parte de la lista del “eje del mal” (Irak de Sadam Hussein, Irán y Corea del Norte). Además, paralelamente a las amenazas de guerra preventiva en Irak, Libia acepta adelantar negociaciones secretas con la administración Bush. El derrocamiento del régimen de Sadam Hussein acelera las negociaciones, que concluyen en diciembre de 2003 con el anuncio de Gadafi de abandonar sus programas de armamento nuclear. A decir verdad, el interés libio por la administración Bush era simple: demostrar que su guerra preventiva en Irak tiene efectos benéficos en la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva.

Sin embargo, el levantamiento de las sanciones impuestas por la ONU no va acompañado de la terminación de las sanciones impuestas por los Estados Unidos. El 2 de enero de 2003, Georges Bush renueva la “prórroga del estado de emergencia nacional con relación a Libia”<sup>29</sup>. En

<sup>28</sup> Lisa Anderson. “La Lybie de Kadhafi”, en *Maghreb-Machrek*, No. 170, 2000. Para Yiftah Shapir, especialista israelí en proliferación, las declaraciones de Sharon acerca de Libia son infundadas: “No tengo acceso a los documentos de los servicios secretos, pero hace tiempo que no encuentro la más mínima mención a programas nucleares en Libia. Es claro que, desde mediados de los años 80, Gadafi quería ya dotarse del arma nuclear. Le había ofrecido 5 millones de dólares en efectivo al capitán de un submarino ruso a cambio del submarino y de las armas –ofrecimiento que fue rechazado por el capitán-. También, a finales de los años 60, los rusos habían construido un reactor de investigación, del que se sospechaba que servía para desarrollar armas nucleares, lo cual nunca fue confirmado. El reactor dejó de funcionar hace tiempo. Es cierto que Libia posee misiles, pero está muy retrasada en el campo nuclear. Bastante lejos de Irán y de Irak”. <http://www.tauc.ac.il/jcss/Proche-orient.info>.

<sup>29</sup> El 2 de enero de 2003, el presidente G. Bush anuncia: “El 7 de enero de 1986, el presidente Ronald Reagan decretaba el estado de emergencia nacional debido a la necesidad de hacerle frente a la amenaza única y extraordinaria que representaba, en el plano de la seguridad nacional y de la política extranjera de los EE.UU. la política y el comportamiento del gobierno libio. El 8 de enero de 1986, el presidente adoptaba medidas suplementarias a fin de congelar los activos libios en los Estados Unidos. Desde 1986, cada año, el presidente le transmitió al Congreso, y publicó en el diario oficial, un concepto relativo al mantenimiento

otras palabras, el reconocimiento por parte de Gadafi de la “culpabilidad de Libia” en el atentado de Lockerbie, la indemnización a las familias de las víctimas, y el anuncio de la finalización de su programa de armas de destrucción masiva, no bastarán para que sean levantadas las sanciones impuestas por los Estados Unidos. De todas formas, el acercamiento entre Libia y los Estados Unidos es evidente desde hace tres años; pero es poco probable que se llegue pronto al restablecimiento de las relaciones diplomáticas. En efecto, para levantar las sanciones de Estados Unidos, la administración Bush insiste en la necesidad de que Libia acepte el proceso de paz en el Medio Oriente (reconociendo, por lo tanto, al Estado de Israel) y participe más activamente en la lucha contra el terrorismo. Paradójicamente, en un contexto internacional marcado por el temor al terrorismo, Libia se ha vuelto un país estratégico en la lucha contra el terrorismo.

#### **LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: EN BUSCA DE LA EXPERTICIA LIBIA**

Finalmente, fue la actitud de Libia frente a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos lo que aceleró el acercamiento que

se estaba gestando. Recién sucedidos los hechos del 11 de septiembre, el coronel Gadafi condenó los atentados y reconoció la legitimidad de los Estados Unidos para derrocar el régimen de los talibanes en Afganistán. Sin embargo, la coyuntura internacional hubiera podido dar a pensar que el antiamericanismo en Libia no alentaría una política de aproximación en las relaciones entre los dos países. La expectativa libia en el sentido del restablecimiento de las relaciones con los EE.UU. es visible en las diferentes corrientes de la sociedad. De hecho, Libia, como Argelia, Sudán y Siria, se unirá a la lucha contra el terrorismo que los Estados Unidos lanzarán tras los atentados. Desde 2001, numerosos encuentros han tenido lugar entre los dirigentes libios y anglo-americanos.

El papel de Libia en el desenlace de la toma de rehenes en la Isla de Jollo, por parte del grupo islamista de Abou Sayaf, anunciaba su reposicionamiento. Al obtener la liberación de los rehenes, gracias a la mediación de dirigentes libios, hacía mejorar su imagen en el plano internacional. Paralelamente a esta operación mediática, Libia también demostraba su capacidad para influir en los movimientos islamistas. En la lucha mundial contra el terrorismo, esta aptitud le permitirá a Libia inscribirse en la coalición de los es-

*del estado de emergencia. La crisis entre los Estados Unidos y Libia, que dio lugar a la declaración de emergencia nacional del 7 de enero de 1986, no ha sido resuelta todavía... En consecuencia... prorrogo durante un año, el estado de emergencia nacional con respecto a Libia". El Majallah, 19 de noviembre de 2000. En 2003, Aysha se puso el velo. Es el presidente de la Federación Internacional de Fútbol y del club El Ahly de Trípoli y, desde hace poco, jugador en el campeonato italiano.*

tados en guerra contra el islamismo. Y, desde hace tres décadas, la lucha contra el islamismo es un desafío de la Jamahiriyya. En los últimos años Libia ha acumulado una “experticia” acerca del islamismo, que Moussa Koussa, antiguo jefe de los comités revolucionarios del exterior, no deja de resaltar en sus encuentros con sus homólogos occidentales. Por su situación geográfica y, sobre todo, gracias a la inmigración árabe y asiática, Libia dispondría de fuentes de información nada despreciables sobre las redes islamistas. Los arrestos arbitrarios de sudaneses, pakistaníes, argelinos, tunecinos, etc., le permitirían al régimen libio nutrirse con información. A estas prácticas viene a agregarse el papel de la Da'wa islamiyya y la influencia de la Fundación Internacional para la Caridad de Seil el Islam.

Más recientemente, Libia se destacó en lo que sería el desenlace de la toma de rehenes europeos por parte de un grupo islamista argelino en el Sahara. De acuerdo con la prensa argelina, la liberación de los 15 rehenes europeos (10 alemanes, 4 suizos y un holandés) del GSPC fue producto de la mediación libia. Frente al empeño argelino inicial de hacer la partición de la zona de Illizi, en donde estaban retenidos los rehenes, los países europeos interesados prefirieron pagar un rescate de entre 15 y 20 millones de euros a través de la mediación libia<sup>30</sup>. De otra parte, la

visita realizada el 15 de mayo de 2003 por Abdelaziz Bouteflika a Trípoli, muy probablemente facilitó un acuerdo entre Libia y Argelia con respecto a los rehenes del GSPC. Las autoridades argelinas aceptaron una “puerta de salida” para los rehenes, permitiéndoles salir del territorio rumbo a Libia, después de que fueran liberados. Poco a poco, Libia está convirtiéndose en mediador para la liberación de los rehenes retenidos por grupos islamistas.

Desde la expulsión de Abou Nidal, Libia no ha dejado de dar muestras de buena voluntad en materia de lucha contra el terrorismo. El régimen, desde siempre, forma parte de la lista de estados terroristas del Departamento de Estado de los Estados Unidos. La Fundación para la Caridad, de Seif El Islam, ha tenido éxito en sus intentos de cambiar este sello de “Estado terrorista”, trabajando a favor de la liberación de rehenes. Sin embargo, hay que decir que la imagen de Gadafi está tan estrechamente asociada al régimen que sólo su remplazo permitiría verdaderamente cambiar la imagen del régimen.

#### **PREPARACIÓN DE LA SUCESIÓN: HUMANIZACIÓN DEL RÉGIMEN**

Los sorprendentes anuncios de Gadafi para dar vuelta a la página de una Libia revolucionaria no han sido suficientes para eliminar la imagen negativa de Ga-

<sup>30</sup> *Le Quotidien d'Oran*, 8 de julio de 2003.

dafi, particularmente en los Estados Unidos. Por eso, desde hace tres años, el régimen está desarrollando una verdadera estrategia para mejorar la imagen de Libia. Ejemplo simbólico de esta política es la enorme mediatización de los niños *enfants du Guide*, que tratan, cada uno a su manera, de transformar la imagen de su país. Mediante sus actos, están contribuyendo a humanizar un régimen considerado como un “Estado hampón”. Por su parte, Seif El Islam se encarga de embellecer la imagen internacional de Libia, mientras que Saïdi responde a la demanda social interna. El primero hace la promoción de Libia en el exterior, y el segundo trata de satisfacer o encarnar las aspiraciones de la juventud (organización de la Copa Mundo de Fútbol en África). La inversión de Saïdi en el fútbol es una verdadera estrategia en la medida en que se trata de un deporte muy popular, y porque el estadio representa un lugar en donde las expresiones políticas pueden manifestarse de manera ostensible. Finalmente, Aysha, la hija de Gadafi, también participa en la humanización del régimen. Muy controvertida, la hija de Gadafi está en la mira de algunos libios, quienes la acusan, debido a su *look* (rubia al estilo de Cindy Crawford), de no representar a “musulmanes y libios”. Un artículo publicado en la revista saudí *El Majallah* despertó la cólera de Gadafi contra el periodista –palestino– que, de manera muy humorística le declaraba su amor a Aysha en los siguientes términos: “*He decidido amarte.*

*¡Oh! ¡Yaisha! Y te pido directa y oficialmente la mano; porque tú eres tu propia responsable ante la Tercera Teoría Universal. Te lo digo con toda franqueza: estoy dispuesto a hacer lo que sea para que te conviertas en mi mujer... Estoy listo y decidido a ir ante los tribunales de la historia y testificar que tu padre, el líder revolucionario, no se opuso a la decisión de detener el suministro de petróleo al mundo occidental en 1973, y que se trata apenas de un cruel rumor... Prometo ayudarte a escribir un nuevo libro que podrías llamar *El Libro Rubio*, que será, en el siglo XXI, la versión del *Libro Verde*. También podremos cambiar de verde a amarillo el color de la bandera libia. Pero, Aysha, te lo digo con fuerza: yo pondría algunos límites. ¿Será acaso conceivable que el futuro líder de la revolución vaya vestido de blue jeans y ropa americana?*

No cabe duda de que la visibilidad de los hijos de Gadafi en el escenario mediático es porque él está preparando la sucesión. Dentro de esta perspectiva, Seif El Islam aparece como el heredero designado. Desde la suspensión del embargo, en abril de 1999, su importancia ha ido aumentando permanentemente. A través de su Fundación Internacional para la Caridad, trabaja en favor de la liberación de rehenes retenidos por grupos islamistas (Abu Sayyaf, El Para), indemniza a las familias de las víctimas de los atentados de Lockerbie y de la Pan Am, y adelanta negociaciones secretas sobre el abandono de las armas de destrucción masiva. De hecho, representa la corriente de dirigen-

tes libios que quiere ponerle término al panarabismo de Libia que no le ha traído más que perjuicios. Cercano al primer ministro Chokri Ghanem y a Moussa Koussa, jefe de los servicios de seguridad, reorienta, con éxito, la política de Libia en dirección de la normalización de las relaciones con los países occidentales. Manifiestamente, Seif El Islam se ha rodeado de dirigentes que pueden ayudarle a consolidar sus posiciones ante la eventualidad de suceder a su padre.

### **INCERTIDUMBRES DE UN RÉGIMEN QUE SE AGOTA**

Las sanciones de la ONU debilitaron profundamente la Jamahiriyya Libia tanto en el plano económico como político. Desde la suspensión de las sanciones, Gadafi anunció la reorientación de la política interior y exterior de Libia. En 2000, ante el Congreso General del Pueblo, Gadafi reconoció el fracaso de la Jamahiriyya e hizo su *aggiornamento*. La conmoción internacional tras los atentados del 11 de septiembre y la guerra preventiva en Iraq hacen que Gadafi sienta temor a sufrir la suerte de los talibanes y del régimen de Sadam Hussein. Gadafi mide la magnitud de estos cambios internacionales y acepta indemnizar a las familias de las víctimas de los atentados y pone fin a su programa de armamento nuclear. El levantamiento definitivo de las sanciones de la ONU hace posible que Libia se reintegre al escenario internacional.

¿Existe la posibilidad de que estos acelerados cambios políticos vayan acompañados de una oposición al régimen, y que incluso conduzcan a su inestabilidad? En efecto, la prueba del fracaso de la Jamahiriyya no es suficiente para una población hastiada de las elecciones catastróficas de su líder. Dentro de esta perspectiva de apertura de Libia, las cuestiones relativas a la corrupción, al control de las riquezas petroleras por parte de una familia y a la ineficacia de un poder en el campo económico, no tardarán enemerger. Después de más de treinta años, la legitimidad de Gadafi es profundamente cuestionada, y la sucesión organizada en beneficio de su hijo, Seif El Islam, está lejos de alegrar a la mayoría de los libios. Además, la reorientación de la política libia genera descontento entre los comités revolucionarios, que son los Guardianes de la Revolución. Nada indica que aprueben, en el futuro, las decisiones de Gadafi y, mucho menos, la sucesión de Gadafi en cabeza de Seif el Islam. Naturalmente, sólo una apertura política de Libia permitiría la real adhesión de la población a un régimen que, por el momento, se ve marcado sólo por su aspecto tribal. El fin de la Jamahiriyya abre un período de incertidumbre que hay que esperar que resulte benéfico para los libios.

### **CONCLUSIÓN**

Las nuevas amenazas emergentes afectan profundamente la política de seguridad de los estados árabes autoritarios. La

guerra preventiva en Iraq, el terrorismo de Al-Qaeda, y la promoción de la democracia, generan inquietud entre los dirigentes autoritarios. Las amenazas tradicionales (Israel, fronteras, etc.) parecen menos preocupantes frente a la incertidumbre que genera la viabilidad de los regímenes. El rápido derrocamiento del régimen de Saddam Hussein y su encarcelamiento constituyen fenómenos tan sorprendentes como preocupantes. Ante estas nuevas amenazas, Libia abre el camino, normalizando sus relaciones con los Estados Unidos y aceptando incorporarse a la asociación entre Europa y el Mediterráneo. Argelia quisiera convertirse en elemento estratégico del dispositivo de la OTAN en el Mediterráneo, y se coloca bajo la tutela formadora del ejército turco. Siria se preocupa ante la perspectiva de que la administración Bush le imponga sanciones (*Syrian Accountability Act*). Sudán inicia negociaciones con sus opositores para lograr la paz. Marruecos y España, tras los atentados de Madrid, a pesar de sus diferendos históricos, reactivan la cooperación en el campo de la seguridad.

¿Acaso estos cambios se inscriben dentro de una perspectiva estratégica? ¿Será apenas una política de ajuste a un contexto inquietante en razón de nuevas amenazas? Es importante admitir que la evolución de la situación en Iraq pesará vigorosamente en lo que serán las evoluciones de los estados árabes autoritarios. El éxito de los Estados Unidos en Iraq (estabilizar, reconstruir y democratizar) repercutirá, sin

duda, en el conjunto de los regímenes árabes autoritarios. El fracaso estadounidense en Iraq los obligaría a acercarse a los Estados Unidos a fin de combatir a los principales beneficiarios de un eventual fracaso en Iraq, es decir, los movimientos islamistas radicales. Entre el yunque de los Estados Unidos y la hoz islamista, los regímenes autoritarios árabes se ven obligados, cualquiera que sea la evolución de Iraq, a reformarse a fin de incorporarse a las asociaciones de seguridad americano-europeas.

# Los árabes: ¿entre el panislamismo y el fundamentalismo islámico?

**María Teresa Aya Smitmans\***

Profesora / investigadora de la  
Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales,  
*correo electrónico:*  
*mtas@uexternado.edu.co*

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años el fundamentalismo islámico se ha constituido en tema obligado de las relaciones internacionales, al igual que lo fue la Unión Soviética en su época. Esto, en buena parte, a raíz de los atentados terroristas perpetrados en su nombre. El Islam es mucho más que lo que pretenden los fundamentalistas. Es un proyecto político del *Corán* que no necesariamente tiene que ser violento y, si bien los estados árabes se apoyan en él hoy en día, éste no fue siempre el caso. Por el contrario, cuando los países árabes se independizaron, éstos adoptaron régimenes laicos, de corte nacionalista, panárabe y

no panislámico. ¿Cuál es entonces la causa del auge de la religión, de manera a veces violenta, en esta zona?

La península árabe, colonia británica durante el siglo diecinueve, provincia del imperio otomano, recibe su independencia como resultado de la Primera Guerra Mundial y de los intereses occidentales en ésta. No obstante, más que independencia lo que se percibe en la región árabe es una autonomía para el manejo de algunos de sus asuntos políticos. Cabe anotar que los ingleses siguieron controlando la economía y lo militar, razón por la cual la independencia árabe fue un proceso no sólo *sui generis* sino también complejo. Este hecho dio lugar al nacimiento de

\* Fecha de entrega, 4 de agosto de 2004. Fecha de aceptación, 14 de octubre de 2004.

numerosas élites que pretendieron gobernar con modelos impuestos por los europeos y, por consiguiente, promovieron un resentimiento cuyo efecto se puede ver en el resurgir de los valores islámicos de fin del siglo XX.

### HISTORIA DEL PANARABISMO

Este movimiento pretende agrupar a los pueblos del Medio Oriente bajo una sola nación, según su etnia y sus raíces lenguísticas. Se manifiesta en la región de dos maneras distintas. “Por un lado, a través de lo que se ha dado en llamar panarabismo [clásico] que tiene sus raíces en el resurgimiento intelectual del siglo XIX [y], por otro lado, [a través del] movimiento nacionalista e independentista... generado al calor de las luchas anticoloniales”<sup>1</sup>. El panarabismo clásico surge como reacción al pangermanismo del siglo XIX y constituye un esfuerzo por resaltar los valores y la tradición cultural de Medio Oriente frente a la creciente expansión europea.

En cuanto al panarabismo que surge del nacionalismo árabe, éste nace con la Primera Guerra Mundial cuando Turquía, centro del entonces Imperio Otomano se alía con Alemania y Austria, hecho que lleva a Francia y Gran Bretaña a buscar fuerzas amigas en el Medio Oriente. Es así como, por cuenta de Turquía, el enemigo común, los gobiernos de París y Londres terminan de aliados con los dos centros de actividades nacionalistas antiturcas que existían en esa época. Estos centros se concentraban

migo común, los gobiernos de París y Londres terminan de aliados con los dos centros de actividades nacionalistas antiturcas que existían en esa época. Estos centros se concentraban

en el área Líbano-Siria-Irak [donde] grupos organizados en sociedades secretas antiturcas, algunos de ellos exiliados en París... buscaban apoyo... en su acción contra los otomanos, y cuyo nacionalismo era algo confuso e impreciso, sin llegar a definir claramente sus objetivos.

Y... en la península arábiga [donde] se habían formado unos reinos árabes de talante guerrero y feudal, teóricamente sometidos a la soberanía turca, pero en la práctica autónomos, personalizados en torno a jefes tradicionales, entre los que destacaban el del Hedjaz gobernado por Hussein, de la familia hachemita, descendiente del Profeta, y del Nejd regido por Ibn Saud de los wahabitas<sup>2</sup>.

Francia se alió con el eje Siria-Líbano mientras que Gran Bretaña estableció conversaciones con Iraq y, en especial, con los líderes de los pueblos de la península árabe, hoy en día Arabia Saudita, para derrotar a los turcos. No obstante, los intereses de los ingleses iban más allá de la derrota del Imperio Otomano. Es así como la corona británica

proyectaba imponer su propio dominio sobre la zona por razones tanto políticas como eco-

<sup>1</sup> “El pueblo árabe”, en [http://members.fortunecity.es/jesarb/el\\_oriente.htm](http://members.fortunecity.es/jesarb/el_oriente.htm)

<sup>2</sup> Ibid.

nómicas, [razón por la cual] estableció negociaciones con Hussein del Hedjaz, quien a su vez, entró en tratos con los otros grupos nacionalistas del Círculo Fértil. Hussein aspiraba a transformarse, con la ayuda británica, en el rey de una nación árabe, independiente y unida<sup>3</sup>.

Así mismo, y siempre en pos de sus intereses particulares,

Gran Bretaña revela [al final de la guerra] los verdaderos objetivos de su política en Oriente Medio, ... el dominio sobre Palestina y Mesopotamia con el fin de asegurar, por un lado, el control de los Santos Lugares y la cooperación del sionismo internacional, y por otro, el dominio de los campos petrolíferos de Irak, a los que ... señalaba ya como esenciales para el poderío marítimo, aéreo e industrial de Gran Bretaña<sup>4</sup>.

De este modo, los ingleses buscaron también aliarse con los judíos, y en 1917 se comprometieron, mediante la Declaración Balfour, con la creación de un Estado judío en territorios de Palestina. Esto, en contradicción con lo pactado con los árabes, y en especial con Hussein, quien creyó que toda la tierra árabe, incluida

Palestina quedaría bajo su control.

De esta manera, al finalizar la guerra, Francia se queda con la soberanía de facto de Siria y Líbano, Gran Bretaña con Iraq y Transjordania y, a Hussein se le reconoce como rey, pero sólo de la península árabe. A su vez, a Palestina se le declara territorio bajo tutela inglesa. Esto sienta las bases para muchos resentimientos y problemas en el futuro, el más importante, el conflicto árabe – palestino<sup>5</sup>.

Así mismo,

fueron estos intereses colonialistas fundamentalmente europeos los que, entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, condicionaron la formación de un sector nacionalista conservador y oligárquico, regido por grandes y poderosas familias, que se ligaron a Occidente a medida que podían conseguir su propia estabilidad política<sup>6</sup>.

Entre éstas, la más importante fue la familia de Ibn Saud que aprovechó las deudas que Hussein había acumulado para lograr el apoyo de los árabes en contra de los turcos, se quedó con el control de lo que hoy en día es Arabia Saudita<sup>7</sup>, el líder

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Si bien se puede argumentar que el conflicto árabe–palestino tiene su origen con Abraham y sus dos hijos, Ismael, de quien descienden los musulmanes e Isaac, padre de los judíos, la Declaración Balfour de 1917 es el punto de origen moderno de la contienda.

<sup>6</sup> “El pueblo árabe”, en [http://members.fortunecity.es/jesarb/el\\_oriente.htm](http://members.fortunecity.es/jesarb/el_oriente.htm)

<sup>7</sup> Cabe anotar que hasta ese momento existía en Arabia Saudita un régimen tribal en el que la tribu más poderosa tenía en sus manos el control del destino de las demás. En 1920, Abd Al Aziz, miembro del clan

actual de la región árabe y mayor productor de petróleo del mundo. Hay que tener en cuenta que

"la organización social de Arabia Saudita tiene un carácter singular al tratarse de uno de los pocos países del mundo que no reconoce la democracia ni siquiera como un objetivo a alcanzar; se sustituye ese concepto por el principio de consulta, que consiste en que los ciudadanos tienen acceso directo a sus dirigentes para exponerles sus quejas y sugerencias..., sin que a través de esta vía se cuestionen las bases del sistema político<sup>8</sup>".

Más adelante, y ya finalizada la Segunda Guerra Mundial, los intereses del panarabismo se aglutan alrededor de la creación del partido árabe político Baas, que quiere decir renacimiento y se asocia a la idea de un renacer de los valores árabes y, por consiguiente, al nacionalismo árabe. Este partido que hace parte del movimiento pan-árabe fue creado en 1954 por Michel Aflak, un sirio-libanés, proveniente de una prominente familia árabe y cristiana. Es de corte laico y progresista.

De carácter [también] nacionalista y socializante..., el Partido Baas... se organiza en casi todos los países árabes, incluso dentro de la OLP... alcanzando el poder en Siria e Irak en 1963. A lo largo de los años, sufre tanto en Siria como en Irak diversas vicisitudes, por lo que las escisiones y los enfrentamientos internos darán lugar a la presencia de numerosos partidos de inspiración baasista en diversos países árabes. Así, por ejemplo, en Líbano llegarán a existir hasta 3 partidos baasistas enfrentados entre sí.

Las dos columnas doctrinales sobre las que se asienta, ya en sus orígenes, el Partido Baas son el nacionalismo y el socialismo. Así, cada país árabe formaría parte de la gran nación árabe, por lo que la actual estructura estatal, heredera en parte del colonialismo europeo, debiera desaparecer progresivamente. La segunda columna del edificio teórico del baasismo es el socialismo, poco definido y, en cualquier caso, no marxista<sup>9</sup>.

El Baas... es un partido realista y flexible en sus alianzas con otras fuerzas políticas, por lo que pacta con nasseristas o comunistas, por pura conveniencia en aras de alcanzar el poder<sup>10</sup>. Nasser, a su vez, llega a la cabeza de Egipto y se convierte,

---

Saudita, perdona las obligaciones que las otras tribus tenían con Hussein y se las atribuye todas a la monarquía saudita quien se hace responsable por el bienestar de la totalidad de sus súbditos tanto política como religiosa. Esto primero mediante la redistribución de las ganancias obtenidas por guerras y luego, por medio de la repartición de las ganancias petroleras. Así nace la era del dominio Saudí en la Península árabe. Para más información ver: María Teresa Aya Smitmans, "Arabia Saudita: Entre la medialuna y el Tío Sam", en *Oasis 2002*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003

<sup>8</sup> José Antonio Sabadell, "Arabia Saudita: religión, seguridad y petróleo", en *Política Exterior*, No. 85, enero-febrero 2002, p. 139.

<sup>9</sup> "Michel Aflaq: un cristiano en los orígenes del nacionalismo árabe", tomado de Internet: [http://www.iespana.es/revista-arbil/\(31\)mich.htm](http://www.iespana.es/revista-arbil/(31)mich.htm)

<sup>10</sup> Ibid.

entonces, en un sostén importante del panarabismo nacionalista. De este modo, cuando en 1956 decide nacionalizar el Canal de Suez, hasta entonces controlado por Francia y Gran Bretaña, hecho que genera una guerra y la intervención de las Naciones Unidas, los países árabes se alinean detrás de él. No obstante, Gran Bretaña impone un ostracismo internacional en su contra.

Este hecho lo lleva primero a buscar amigos en la Unión Soviética y después a buscar un punto medio entre occidente y los soviéticos. Esto lo convierte en uno de los fundadores del Movimiento de los No Alineados y lo rescata del aislamiento internacional impuesto por Londres. Más importante aún, le confiere una posición de líder en el mundo árabe y lo convierte en el corazón del panarabismo y símbolo del orgullo árabe<sup>11</sup>.

Como resultado de la toma del canal de Suez, su popularidad sube y en 1958 fusiona con Siria y crea la República Árabe Unida en un esfuerzo por establecer un Estado Pan-Árabe. En 1961 se acerca a Yemen para anexarlo también, pero fracasa. La República Árabe Unida se disuelve en 1961, pero Egipto sigue utilizando este nombre hasta 1971. Con la muerte de Nasser en 1970, sube al poder Anwar Sadat, también de corte

pan-árabe quien se esfuerza por legitimar las aspiraciones árabes en el sistema internacional y, quien además juega un papel muy importante en los primeros acercamientos árabes a Israel.

La existencia de Israel, es otro factor importante para el aglutinamiento árabe. Desde su creación en 1948, en parte de Palestina, el conflicto, entre israelíes y árabes ha sido constante y ambos han sido tanto víctimas como artífices del mismo. “La violencia y el terror han sido utilizados por las dos partes en lo que se ha convertido en una amarga lucha”<sup>12</sup>. La división del territorio palestino por parte de Israel creó una gran minoría al interior del mismo, hecho que le ha generado no sólo problemas internos sino también regionales. Para los árabes, este enclave judío en lo que consideraban sus tierras tuvo como primer resultado el desarrollo en la base social árabe de “una amplia hostilidad hacia los países occidentales -aliados de Israel .... y hacia las élites dirigentes árabes que aparecen [entonces como] incapaces de hacerles frente”<sup>13</sup>.

De igual modo, este hecho dio también lugar a la creación de movimientos paraestatales dedicados a *reivindicar* los derechos del pueblo palestino. Entre estos

<sup>11</sup> “Egypt Nasser’s Legacy,” fuente: *The Library of Congress Country Studies*, en Internet: [http://workmall.com/wfb2001/egypt/egypt\\_history\\_nassers\\_legacy.html](http://workmall.com/wfb2001/egypt/egypt_history_nassers_legacy.html). Traducción libre

<sup>12</sup> “Conflict in the Middle East,” tomado de Internet: <http://www.mts.net/~gcg/resources/arabia/index02.html>. Traducción libre

<sup>13</sup> José A. Antón Valero, “Nacionalismo y Panarabismo árabe” tomado de Internet: <http://www.edualter.org/material/palestina/panarabismo.html>

el primero y más importante es la Organización de Liberación Palestina - OLP. Esta organización aboga por la creación de un Estado secular palestino. A la OLP se le concedió acceso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1965 y, desde 1974 tiene estatus de observador dentro del organismo.

En cuanto a la importancia de la influencia del panarabismo en las relaciones internacionales, ésta se refleja en la creación de la Liga de Naciones Árabes<sup>14</sup>. Este organismo nace en 1945 con el fin de asegurar la unidad árabe en los años que siguieron a la Segunda Guerra. No obstante, debido a rivalidades internas, la Liga no ha tenido políticas coherentes fuera de oponerse a la existencia de un Estado israelí en la región y en el 2003 a la guerra de Estados Unidos en Iraq<sup>15</sup>. Otras organizaciones regionales importantes incluyen a “la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo, una OPEP reducida a los estados árabes que son, al fin y al cabo, los

mayores productores de petróleo y, por último, el Consejo de Cooperación del Golfo Árabe, organismo que pretende garantizar la estabilidad en la región”<sup>16</sup>. Así mismo, está el Pacto Árabe de Seguridad Colectiva firmado en 1950 y del cual Arabia Saudita fue un promotor.

No obstante, la importancia de la corriente panárabe en el Medio Oriente, hay quienes sostienen que el panarabismo es una amenaza a la soberanía territorial de los países, pues este movimiento hace un llamado para trabajar en pos de la unificación de la nación árabe pasando por encima de las fronteras políticas. Se puede decir, entonces, que éste constituye una de las causas de los problemas internos de los países árabes, puesto que genera unas normas consuetudinarias frente a las cuales se espera que actúen los gobernantes. “Es así como se generan expectativas dentro del pueblo árabe... en cuanto a identidad nacional o percepción de amenazas a la nación árabe... [que pueden afectar] la

<sup>14</sup> Los países fundadores de la organización son: Arabia Saudita, Egipto, Iraq, Jordania, Líbano, Siria y Yemen. Otros países que han ingresado después incluyen a: Algeria –1962- Bahrein -1971- Comoros –1993- Djibouti –1977, Kuwait –1961- Libia –1953- Mauritania –1973- Marruecos -1958– y la Organización de Liberación Palestina, OLP –1976-. Hoy se considera a Palestina como miembro del organismo que ya cuenta con 22 miembros (Traducción libre). Tomado de Internet: *The Arab League* en: [www.us-israel.org/jsource/Peace/arableg.html](http://www.us-israel.org/jsource/Peace/arableg.html)

<sup>15</sup> Esta decisión se toma en febrero de 2003 en El Cairo y es importante notar que hasta Kuwait estuvo en contra de la guerra contra Iraq.

<sup>16</sup> María Teresa Aya Smitmans, “Arabia Saudita: entre la medialuna y el Tío Sam”, en *Oasis* 2002, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 231. El Consejo de Cooperación para los estados árabes del golfo o GCC por sus siglas en inglés se crea en 1981. Sus miembros son: los Emiratos árabes Unidos, Bahrein, Arabia Saudita, Omán, Qatar y Kuwait. Entre sus objetivos está reforzar los lazos de cooperación e integración entre los estados y servir tanto los objetivos de la identidad árabe como la causa musulmana. Se crea de conformidad con la Liga de Naciones árabes (Traducción libre). Tomado de Internet: *The Cooperation Council for the States of the Gulf*, en: [www.gcc-sg.org/Foundations.html](http://www.gcc-sg.org/Foundations.html)

legitimidad del gobernante”<sup>17</sup>. Así mismo,

Hay regímenes que han ganado poder y legitimidad cuando se perciben como leales frente a los objetivos árabes y, los hay que han perdido beneficios cuando se apartan del consenso árabe. Como resultado, un medio efectivo de los países para enfrentarse a sus rivales ha sido el de conquistar el mayor número posible de aliados que lo ayuden a presentarse frente a los demás como liderando – o por lo menos aceptando de conformidad – la solidaridad árabe”<sup>18</sup>.

Así, se puede concluir que “aunque la mayoría de líderes árabes no están muy de acuerdo con un panarabismo que demanda una unificación territorial, la existencia del mismo llevó a los países árabes a organizarse en un área intermedia entre soberanía y unificación porque su seguridad es interdependiente”<sup>19</sup>. Es así como la supervivencia de este modelo de política se encuentra supeditada, en la actualidad, a la legitimidad que puedan rescatar los gobernantes al apelar a la unidad árabe.

## POLÍTICA EXTERIOR ÁRABE DE FIN DEL SIGLO XX

Un actor importante de la política exterior árabe que subraya la importancia del pan-arabismo es el petróleo. El mundo árabe reúne a los mayores productores de hidrocarburos del mundo y, dada la dependencia de occidente del mismo, se genera una situación en la que los intereses económicos de la región priman por encima de los posibles conflictos. Esto explica el que Estados Unidos se esfuerce por mantener a Arabia Saudita como aliado a pesar de ser éste un Estado autocrático y fundamentalista. También, si se tiene en cuenta que antes de la guerra en Iraq de 2003 la producción petrolera de éste estaba limitada a lo que el embargo impuesto por Naciones Unidas le autorizaba mientras Hussein siguiera en el poder<sup>20</sup>, se puede, entonces, argumentar que la guerra tenía alguna justificación estratégica desde el punto de vista del realpolitik americano.

<sup>17</sup> María Teresa Aya Smitmans, “Arabia Saudita: entre la medialuna y el Tío Sam”, en *Oasis* 2002, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 232.

<sup>18</sup> Stephen Walt en Michael N. Barnett, “Identities and Alliances in the Middle East”, en *The Culture of National Identity*, editado por Peter J. Katzenstein, Columbia University Press, NY 1996, pp. 405-406 (Traducción libre).

<sup>19</sup> Michael N. Barnett, Op. cit., p. 414 (Traducción libre).

<sup>20</sup> Naciones Unidas impuso un embargo a Iraq mediante el cual éste sólo podía vender el petróleo necesario para comprar comida para sus habitantes. Este sistema de “food for oil” fue criticado en numerosos ocasiones, puesto que generó altos índices de corrupción por parte de los iraquíes, pues ellos se aprovecharon de él para enriquecerse y vender petróleo por debajo de cuerda a precios más bajos que los del mercado internacional.

Así mismo, al terminar la Guerra Fría a finales de los años ochenta, la cohesión de los estados árabes se ve, además, amenazada por los cambios en el sistema internacional puesto que ya no es necesario jugar a los No Alineados. Esto genera, además de un vacío de poder, un sentimiento de ambivalencia en la región que lleva a las nuevas generaciones a remplazar la influencia ideológica por la religión. No obstante, el hecho internacional más importante para el panarabismo, pues denota un rompimiento dentro de la unidad árabe se da con la invasión de Iraq a Kuwait en agosto de 1990.

Iraq, quien hasta entonces se identificaba con los intereses de la Unión Soviética en la región árabe, decide anexar a Kuwait. Esta decisión se basó en tres hechos importantes. El primero, el que Estados Unidos le enviara el mensaje, a través de su embajadora en Bagdad, de que en

vista del fin del Imperio Soviético, Washington consideraba que los asuntos árabes constituían cuestiones internas de los árabes y, por consiguiente, fuera de su ámbito de intereses<sup>21</sup>. El segundo, que desde 1931, cuando Iraq se independizó de Gran Bretaña, Bagdad ha sostenido que Kuwait forma parte de su territorio y, el tercero tiene que ver con las supuestas violaciones por parte de Kuwait del acuerdo de 1961 mediante el cual la Liga Árabe estableció una línea militar en la frontera entre estos dos estados<sup>22</sup>.

Es así como el 2 de agosto de 1990 Iraq invade a Kuwait. Esta acción que desató la segunda guerra del golfo árabe consternó no sólo a la comunidad internacional<sup>23</sup> sino también a la colectividad árabe. Como consecuencia, en una reunión de emergencia de la Liga Árabe el 12 de agosto de ese año, doce de los veinte estados presentes condenaron la invasión<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Este hecho tiene como base la entrevista entre Saddam Hussein y la embajadora estadounidense April Glaspie ocurrida el 25 de julio de 1990. La representante de Washington, sostuvo que Estados Unidos “no tiene ninguna opinión sobre los conflictos entre árabes, tales como su disputa fronteriza con Kuwait. Es más, la instrucción a la Embajada de Estados Unidos en Kuwait es de no opinar sobre el tema ya que éste no tiene interés para Estados Unidos. Es así como, en los últimos días, el Secretario de Estado James Baker ha hecho énfasis en esta directiva”. Tomado de: “Excerpts From Iraqi Document on Meeting with U.S. Envoy”, Especial para el *New York Times*, Internet: <http://www.chss.montclair.edu/english/furr/glaspie.html>

<sup>22</sup> Según Hussein, Kuwait estaba redibujando esta línea a expensas del territorio iraquí.

<sup>23</sup> Cabe anotar que ésta fue la segunda vez que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas apoyó el uso de la fuerza con el argumento de la legítima defensa de Kuwait, Estado miembro de la organización. 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 de estar presente hubiera vetado el envío de tropas. Ella se había retirado temporalmente de la Organización, en protesta porque la silla que debía ser de la República Democrática de China, estaba siendo usurpada por Taiwán. Ésta se conoce como la política de la silla vacía.

<sup>24</sup> Para más información ver: “Timeline: Arab League: A chronology of key events”, en Internet: [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/country\\_profiles/1550977.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/country_profiles/1550977.stm)

El hecho que sólo doce de los veinte presentes estuviera de acuerdo en la condena subraya la fractura al interior del organismo.

Más importante aún para la región árabe fue el resultado de la política de Arabia Saudita durante la guerra ya que ésta dejó que Estados Unidos estacionara sus tropas en su territorio para atacar a Iraq. La presencia de militares norteamericanos en suelo árabe rompe con la tradición de mantener a los norteamericanos alejados de los asuntos árabes y, si bien esto se debe a la desconfianza que le produjo Hussein a la monarquía Saudita con la invasión a Kuwait, lo cierto es que quien desconfía ahora es el pueblo árabe de sus líderes *protooccidentales*. Este hecho se puede ver no sólo en las protestas en contra de occidente en la zona, sino también en la retórica de Osama Bin Laden.

Por consiguiente, se puede argumentar que tanto el vacío de poder de los años noventa como la actitud de Arabia Saudita frente a Estados Unidos, resultado

de una alianza petrolera, han servido de justificación para exacerbar el antiamericanoísmo en la región<sup>25</sup>.

#### **PANISLAMISMO, RENACER ISLÁMICO Y TERRORISMO:**

Así mismo, el tratar tanto de llenar el vacío de poder de los últimos años como de contrarrestar la influencia occidental lleva a un renacer de los valores islámicos en la zona y al panislamismo. El resurgir del Islam constituye un esfuerzo por volver a la época dorada del Islam cuando los países orientales no tenían nada que envidiar a occidente<sup>26</sup>. Por su parte, como panislamismo se entiende el movimiento que pretende agrupar a todos los pueblos que profesan la fe islámica bajo una sola bandera, sin importar su raza ni su lengua<sup>27</sup>. Este se puede ver reflejado en el adagio musulmán que sostiene que no hay fronteras ni barreras para la expansión del Islam.

Este movimiento, al igual que el panarabismo, tiene sus raíces en el Imperio

<sup>25</sup> En el momento en que entraron tropas de Estados Unidos a Arabia Saudita, Bin Laden se enfrentó a la monarquía argumentando que los soldados occidentales iban a corromper la cultura musulmana y que, además, se iban a quedar en Arabia después de terminada la guerra. Efectivamente, en este último punto, Bin Laden tenía razón y la monarquía por más que argumentó que esto era necesario para la defensa del Golfo, perdió legitimidad ante sus súbditos que empezaron a darle crédito a que los saudíes tenían otros intereses con Estados Unidos fuera del petróleo. Este hecho sirvió para que Bin Laden convirtiera un alto número de personas a su causa y, para justificar ciertos actos terroristas en contra de Arabia Saudita. A su vez, la monarquía le quitó su ciudadanía.

<sup>26</sup> En palabras de Rosa Duro, esta es la época en que floreció la cultura islámica y va hasta el siglo XV. Durante este tiempo se hicieron grandes descubrimientos astronómicos y matemáticos, al igual que avances en la arquitectura y la ingeniería. Descubrimientos que Occidente hereda después a través de la expansión musulmana en Europa. Es así como se puede argumentar que el renacimiento islámico es un esfuerzo por dejar de ser estados rebeldes y mostrarse orgullosos ante el mundo.

<sup>27</sup> Cabe anotar que el país islámico más grande del mundo es Indonesia.

Otomano el cual pretendía unificar el mundo islámico, y surge como alternativa al pangermanismo y otros movimientos nacionalistas europeos del siglo XIX. En el ámbito político, el panislamismo recuerda a sus gobernantes que debe existir una relación entre lo público y lo privado de manera que sea el Corán quien guíe los destinos del Estado. Cabe anotar que Rosa Duro<sup>28</sup>, considera que el Islam es un proyecto político. Un ejemplo de organismo islámico internacional es la Organización de la Conferencia Islámica<sup>29</sup>.

La reaparición durante el siglo XX del terrorismo religioso y, dentro de éste, la manifestación del fundamentalismo islámico ha sido uno de los cambios más importantes para el estudio de las relaciones internacionales. Desde la época de los chiítas del siglo XII hasta el siglo XXI, la expansión y, por lo tanto, la supervivencia del Islam ha tenido que ver con el terrorismo. De igual modo, la palabra asesino también tiene su origen en el Islam. Ésta correspon-

de a los miembros de una orden secreta de la secta de los Sasinos<sup>30</sup>, quienes obedecían de tal forma a su líder que llegaban hasta el homicidio de sus contrincantes cuando era necesario. Los miembros más importantes de la orden eran aquellos que buscaban volverse mártires y se convirtieron en instrumentos del califa para la destrucción de sus enemigos. La orden de los Sasinos fue fuente de terror en Asia Central durante los siglos XII y XIII<sup>31</sup>.

Los Sasinos fueron de alguna manera los primeros terroristas islámicos, y se puede argumentar que nueve siglos más tarde, el terrorismo y los ataques suicidas han sido y siguen siendo un instrumento para la propagación o defensa de la fe islámica en el mundo. Se pueden caracterizar como: “una especie entera [de fanáticos terroristas que] se divide en dos clases. La primera no hace sino rezar y morir, la segunda quiere reinar y masacrar”<sup>32</sup>. De igual manera, se puede argumentar que si bien los ataques suicidas modernos difieren en for-

<sup>28</sup> Profesora e investigadora de la Universidad Externado de Colombia.

<sup>29</sup> La Organización de la Conferencia Islámica se crea en 1969 como respuesta de los estados musulmanes a los ataques israelíes a la mezquita de Al-Aqsa en Jerusalén. El organismo tiene 56 miembros que pretenden mostrar un frente unido musulmán para así proteger los intereses de la fe islámica en el mundo. Para más información ver en internet: [www.oic-oci.org](http://www.oic-oci.org)

Para más información ver: María Teresa Aya Smitmans, “Arabia Saudita: entre la medialuna y el Tío Sam”, en *Oasis* 2002, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 230.

<sup>30</sup> Sasino quiere decir en árabe que usa hashish.

<sup>31</sup> Las acciones de los Sasinos se conocieron en Europa a través de los relatos de las cruzadas y de Marco Polo, y de ahí se empezó a utilizar el término asesino para señalar a las personas que cometían homicidios, en particular por razones políticas. Para más información ver en Internet: <http://www.encyclopedia.com/printablenew/23604.html>

<sup>32</sup> Voltaire, citado en Walteur Laqueur, “Reflexiones sobre el terrorismo”, en *Facetas*, reproducido con autorización de *Foreign Affairs*, otoño de 1986, Council on Foreign relations, Inc., p. 29.

ma de aquellos perpetrados en épocas pasadas, en ambos casos, el concepto de mártir cuya muerte es indispensable para el éxito del ataque y quien a la vez consigue la salvación eterna mediante su acto, sigue siendo muy importante<sup>33</sup>.

Los nuevos ataques están enfocados a generar pánico entre la población civil y a hacerla sentir vulnerable, a diferencia de los primeros ataques que tenían como objetivo unas víctimas muy específicas. Así mismo, el *modus operandi* de los nuevos suicidas ha evolucionado y es ahora más espectacular. Este hecho les garantiza una mayor cobertura por parte de los medios de comunicación y, por consiguiente, una mayor publicidad para su causa<sup>34</sup>. Cabe anotar que la propagación de islamismo no justifica los ataques suicidas como instrumento, a pesar que algunos de los altos clérigos musulmanes crean lo contrario y, por consiguiente, justifiquen la jihad.

Jihad, una de las palabras asociadas hoy en día con el terrorismo islámico, es una palabra que se refiere a un esfuerzo determinado y, que según el contexto que se le

da en el Corán, se puede referir a la lucha que tiene lugar cuando se trata de llevar a los no creyentes por el camino de Alá. Esta pugna debe seguir hasta que todo el mundo sea parte del Dar-al-Islam, o mundo islámico. Cabe anotar, que propagar las creencias islámicas no quiere decir que se tengan que aniquilar los no creyentes ni mucho menos forzar su conversión.

No es sino hasta el siglo XIII, cuando la jihad se asocia a la violencia y a la guerra. Primero con los Sasinos y luego con las declaraciones de los imanes chiítas del momento, en particular, Ibn Taymiya, quienes argumentaban que si el gobernante de un país de mayoría islámica no aplicaba la shariah<sup>35</sup>, los habitantes del mismo se verían en la obligación de pelear en su contra. Entre éstos tenemos hoy, por ejemplo, la secta que asesinó a Anwar Sadat en Egipto a finales de los setenta, los revolucionarios chiítas de Irán y los llamados hermanos afganos. Por otro lado, en el Hadith, el segundo texto en importancia para los musulmanes, la jihad se asocia, desde un principio, con una lucha armada<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Entre los radicales islámicos los mártires son llamados shahids que quiere decir el que se sacrificó cumpliendo un mandato religioso. Entre los beneficios que recibe un shahid al momento de morir están: la vida eterna en el paraíso, permiso para ver la cara de Alá, 72 vírgenes que le sirven en el cielo y el privilegio de prometer la vida en el paraíso a 70 familiares. Boaz Ganor, *Suicide Terrorism: an Overview*. Tomado de internet: <http://www.ict.org.il/articles/articleder.cfm?articleid=128>, p. 2.

<sup>34</sup> Entre los métodos nuevos y que generan publicidad se encuentra el uso de armas de destrucción masiva –químicas, biológicas y/o nucleares– la voladura de aviones en pleno vuelo y ataques como el de las torres gemelas de Nueva York. Para más información ver: Yoram Schweitzer, *Suicide Terrorism: Development and Characteristics*, en Internet: <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=112>, p. 1

<sup>35</sup> Shariah quiere decir la ley islámica, entendida, en este caso, de manera literal y ortodoxa.

<sup>36</sup> Para más información ver: Douglas E. Streusand, *What does Jihad Mean?*, en Internet: <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=402>, p. 2.

De esta manera se puede ver que, aun dentro de la fe islámica, existen diferencias en la interpretación del término. No obstante, cabe resaltar el hecho de que los musulmanes descalifican todas las guerras que no sean para la propagación de la fe, en especial las guerras entre ellos. Éstas están prohibidas por la totalidad de la ley islámica. Surge entonces la pregunta, ¿cómo explican, regímenes como los talibanes en su momento, la persecución entre musulmanes? De igual modo, es importante subrayar que para los sufis o místicos del Islam, el término jihad se asocia con la lucha interior de todo ser humano por superarse y lograr un mayor entendimiento de sí mismo y de su espiritualidad.

En la actualidad, el término jihad, ha sido redefinido, en parte como una respuesta a occidente, como una defensa de los intereses islámicos. En otras palabras, los pensadores musulmanes modernos han hecho el esfuerzo, desde las guerras de independencia de la India en 1857, por asociar la jihad islámica con una lucha que se origina en la legítima defensa de los pueblos musulmanes. De igual manera, hay quienes interpretan el término desde una perspectiva de igualdad socio-económica. Para ellos, “no existe duda alguna que el Corán quiere que se establezca un régimen político y musulmán en el que se garantice

un orden social, moralmente justo e igualitario”<sup>37</sup>, y es por este fin que hay que luchar.

Es así como para los terroristas islámicos, Estados Unidos y, por consiguiente occidente, se ha convertido en enemigo debido al orden social que, según ellos, se ha impuesto a través de la globalización. Ciertos valores occidentales han influido sobre la sociedad de manera tal que, por ejemplo, las aspiraciones materiales de los jóvenes atentan contra principios, para ellos fundamentales. Entre estos, el más importante es la obediencia no cuestionada a los imanes, aun cuando ésta vaya en contra de las expectativas impuestas por occidente. Esto conlleva a que la modernización, entendida como progreso, sea muy lenta en los países musulmanes.

Por otro lado,

Este fenómeno [en contra de la globalización] se debe [también] a la inhabilidad de gran parte de la población musulmana para asimilar los aspectos tecnológicos, culturales y económicos asociados a la [llamada] modernización occidental. Esto ha facilitado la tendencia actual de, por un lado, echarle la culpa de todos sus males a los regímenes seculares [de los países árabes] y sus ideologías y, por otro lado, buscar la salvación en un regreso al Islam mediante una forma de Mesianismo que ofrezca un mejor futuro”<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Douglas E. Streusand, Op. cit., p. 5.

<sup>38</sup> Reuven Paz, *Radical Islamist Terrorism*, tomado de Internet: <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=367>, p. 3.

Este mesianismo explica el que hoy en día Palestina, antiguo bastión del panarabismo se halla dividida entre una vieja guardia, con Arafat a la cabeza que insiste en la importancia de un Estado palestino soberano y laico y, una nueva guardia. Esta última argumenta que más que un Estado independiente, el Estado de los palestinos debe ser uno de corte islámico e integrista que cumpla con sus expectativas religiosas, entre otras. El fracaso de los viejos líderes los ha enfrascado en una nueva búsqueda de ideales que tiene como consecuencia el que muchos de estos jóvenes crean que Arafat traicionó sus intereses. Así mismo, se puede decir que ésta es parte de la desilusión que los ha llevado a unirse al Hammas y convertirse en terroristas suicidas.

De igual modo, está Osama Bin Laden cuya justificación para atacar a los Estados Unidos tiene parte de su origen en un desencanto con el modelo de Estado en la región árabe y, sobre todo, como ya se dijo, en las actuaciones de los soldados estadounidenses en la Guerra del Golfo Pérsico de 1991. Estos últimos, además de intervenir en un tema que para muchos musulmanes era de competencia islámica y no occidental, acamparon y utilizaron el territorio de Arabia Saudita para sus operaciones. Esto, sin tener en

cuenta que estaban ocupando una zona que es sagrada para los seguidores de Mahoma, pues forma parte del área por la cual caminó el profeta en sus viajes y, por consiguiente, según una estricta interpretación del Corán, debe ser salvaguardada de toda profanación.

Así, el antioccidentalismo constituye uno de los factores que sirve para validar el terrorismo por parte de quienes creen tener la obligación moral de proteger sus costumbres e ideología<sup>39</sup>. Estos movimientos, pretenden ser símbolos de un Islam nuevo que, a diferencia del tradicional, aboga por la liberación de la influencia maligna de occidente y, de tal forma, por una vida mejor. Se presentan a sí mismos como los protectores de la fe y de los indefensos. Cabe anotar, que si bien se puede argumentar que esto sucede en países donde el pacto entre el Estado y la sociedad civil ha perdido vigencia, para las comunidades musulmanas no hay, ni es fácil que haya separación entre Estado y religión. El Estado es el garante de la fe. Finalmente,

la cultura terrorista islámica puede caracterizarse como una pirámide: en la base hay actividad a gran escala proveniente de musulmanes moderados y organizaciones no violentas, institutos y proyectos de toda índole. En la cumbre están los radicales y aquellos que son pro terrorismo. En el

<sup>39</sup> "La lentitud que se aprecia en la modernización de los países islámicos contrasta con la fuerza progresiva que fue el Islam durante sus primeros siglos; fuerza que llegó a convertirse en uno de las potencias mundiales en los siglos XV y XVI cuando el apogeo del Imperio Otomano". Ver: Samuel Huntington y Lawrence Harrison, editores, *Culture Matters*, NY: Basic Books, 2000, p. 302.

medio se perciben varios promotores que canalizan algunos factores sociales y los convierten en odio, deseo de venganza, y ansias de poder y violencia<sup>40</sup>.

## CONCLUSIONES

La globalización y el salto de valores de un lado al otro del mundo ha tenido un efecto para la región árabe más grande hoy en día que el que pudo tener la llegada de Gengis Khan. Es así como, de un panarabismo de corte nacionalista se pasó a un fundamentalismo islámico en un esfuerzo por corresponder a las expectativas del pueblo árabe. De este modo, se dio lugar a un renacer de valores islámicos. Este hecho no supone un problema en sí, excepto en los casos en los que este resurgir va de la mano del terrorismo como medio para afirmar sus creencias y objetivos de Estado fundamentalista.

Se puede argumentar que el fundamentalismo islámico es, para bien o para mal, el resultado de las imposiciones culturales y sobre todo económicas y políticas, de una parte del mundo en un lugar donde la vida tiene otro ritmo y donde las expectativas, entendidas como aquello que necesito para ser feliz, son distintas. Es la consecuencia de una *jihad* occidental. La pregunta, entonces, es si en el fundamentalismo es posible encontrar la solución a

los problemas que encara la sociedad islámica de hoy<sup>41</sup>, problemas que aparentemente el panarabismo no pudo resolver.

Finalmente, un pensador iraní dijo alguna vez que el Islam es como una mar de la que es posible pescar el pez que uno quiera y, que como todas las grandes religiones, constituye una reserva de valores, símbolos e ideas de los cuales es posible derivar un código político y social<sup>42</sup>. Así, el corazón del asunto, no es un Islam que aparenta ser intolerante, sino los problemas que llevan a sus seguidores a buscar en él una interpretación que los favorezca. El reto del islamismo, entonces, es ver cómo satisface las necesidades de sus seguidores a mediano y largo plazo, cuando el terrorismo y otras formas de violencia se agotan.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

- Chauprade, Aymeric, *Géopolitique: Constantes et changements dans l'histoire*, Paris, Ellipses Editions Marketing, S.A., 2001.
- Halliday, Fred, *Nation and Religion in the Middle East*, London, Saqi Books, 2000.
- Huntington, Samuel y Lawrence Harrison, editores, *Culture Matters*, NY: Basic Books, 2000.

<sup>40</sup> Reuven Paz, Op. cit., p. 4.

<sup>41</sup> Fred Halliday, *Nation and Religion in the Middle East*, London, Saqi Books, 2000, p. 131.

<sup>42</sup> Fred Halliday, Op. cit., p. 134.

**Artículos:**

- Antón Valero, José A., "Nacionalismo y panarabismo árabe", tomado de Internet: <http://www.edualter.org/material/palestina/panarabismo.html>
- "The Arab League", en: [www.us-israel.org/jsource/Peace/arableg.html](http://www.us-israel.org/jsource/Peace/arableg.html)
- Aya Smitmans, María Teresa, "Arabia Saudita: entre la medialuna y el Tío Sam", en *Oasis 2002*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Barnett, Michael N., "Identities and Alliances in the Middle East", en *The Culture of National Identity*, editado por Peter J. Katzenstein, Columbia University Press, NY 1996.
- "Conflict in the Middle East", tomado de internet: <http://www.mts.net/~gcg/resources/arabia/index02.html>
- "The Cooperation Council for the States of the Gulf", en: [www.gcc-sg.org/Foundations.html](http://www.gcc-sg.org/Foundations.html)
- "Egypt Nasser's Legacy," The Library of Congress Country Studies, en Internet: [http://workmall.com/wfb2001/egypt/egypt\\_history\\_nassers\\_legacy.html](http://workmall.com/wfb2001/egypt/egypt_history_nassers_legacy.html).
- "Excerpts From Iraqi Document on Meeting with U.S. Envoy", Especial para el New York Times, Internet: <http://www.chss.montclair.edu/english/furr/glaspie.html>
- Ganor, Boaz, Suicide Terrorism: an Overview, tomado de internet: <http://www.ict.org.il/articles/articleder.cfm?articleid=128>
- Laqueur, Walter, "Reflexiones sobre el terrorismo", en *Facetas*, reproducido con autorización de *Foreign Affairs*, otoño de 1986, Council on Foreign relations, Inc.
- "Michel Aflaq: un cristiano en los orígenes del nacionalismo árabe", tomado de Internet: [http://www.iespana.es/revista-arbil/\(31\)mich.htm](http://www.iespana.es/revista-arbil/(31)mich.htm)
- "El pueblo árabe", en [http://members.fortunecity.es/jesarb/el\\_oriente.htm](http://members.fortunecity.es/jesarb/el_oriente.htm)
- Paz, Reuvan, Radical Islamist Terrorism, tomado de internet: <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=367>
- Sabadell, José Antonio, "Arabia Saudita: religión, seguridad y petróleo", en *Política Exterior*, No. 85, enero-febrero 2002.
- Schweitzer, Yoram, Suicide Terrorism: Development and Characteristics, en internet: <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=112>
- Streusand, Douglas E., What does Jihad Mean?, en internet: <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=402>
- "Timeline: Arab League: A chronology of key events", en Internet: [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/country\\_profiles/1550977.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/country_profiles/1550977.stm)

**Otros:**

- <http://www.encyclopedia.com/printablenew/23604.html>
- [www.fact-index.com/g/ga/gamal\\_abdel\\_nasser.htm](http://www.fact-index.com/g/ga/gamal_abdel_nasser.htm)
- [www.oic-oci.org/](http://www.oic-oci.org/)



# El Islam en el mundo árabe: respuesta a una globalización excluyente

Rosa Duro Montealegre\*

Profesora/investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.  
*correo electrónico:*  
*rosa\_duro@hotmail.com*

## INTRODUCCIÓN:

En la actualidad y desde hace ya varios siglos (con el Renacimiento en el siglo XVI), la memoria histórica y los clichés, han impuesto la visión de mundo imperante u Occidental y propugnando un estado de ignorancia acerca del Islam y su naturaleza<sup>1</sup>. Es difícil cambiar en poco tiempo más de cinco siglos de ideologización y demonización de la realidad islámica, máxime cuando en la contemporaneidad, el *nuevo orden mundial*, establecido tras la caída del muro de Berlín y la disolución del bloque comunista,

configura un panorama geopolítico, destinado a representar los claros intereses de Washington y sus aliados, para erigirse como potencia hegemónica en el ámbito militar, económico y político que se extiende a todos los territorios y pueblos de la tierra, como organización global del planeta, bajo un modelo, cuyos pilares se definen con la asunción, en lo político, de las formas democráticas, y en lo económico, del libre mercado.

En este estado de cosas asistimos a un debate en torno a la consideración de los enemigos actualizados que amenazan a este *nuevo orden*, ya que las disidencias no

\* Fecha de entrega, 23 de julio de 2004. Fecha definitiva 24 de agosto de 2004. Fecha de aceptación, 6 de octubre de 2004.

<sup>1</sup> Villepin de D., 2003, “Islam y Occidente”, en *Revista Política Exterior*, N°. 95, septiembre.

son admitidas. Un debate, en el que los medios de comunicación, que monopolizan la información a escala global, han tenido mucho que ver en la generación del vigente imaginario colectivo en torno a la más conocida civilización islámica. Según un estudio de Daya Kishan, profesor de periodismo de la Universidad de Coventry en Gran Bretaña: “los principales medios de comunicación occidental, especialmente los anglo-estadounidenses, que dominan los servicios de cadena, televisión, radio y prensa a escala mundial, y distribuyen aproximadamente el 80% de las noticias en el mundo, han contribuido a proyectar la imagen del Islam, como una religión contraria a los valores de la civilización (entendida esta como occidental)”<sup>2</sup>. De esta forma, la gran prensa occidental logra construir una agenda de noticias global conforme con los intereses de sus países.

Uno de los estudiosos más reconocidos del tema, el palestino Edward Said, habla en su libro más citado *Orientalismo*<sup>3</sup>, de como Oriente no es un tema sobre el que se pueda tener libertad de pensamiento, puesto que se nos da ya definido, acotado y dispuesto de una forma cerrada y acabada. La relación entre Oriente y Occidente es una relación de poder, en la que el primero se subordina al se-

gundo, el cual emite la noción colectiva que define el “nosotros” contra todos aquellos “no europeos”.

Se acepta como válida la tesis de la confrontación entre dos mundos, por un lado la superioridad del Occidente posmoderno, laico, desarrollado, democrático y racional, por otro y enfrentado a él, el mundo islámico, representado como arcaico, oscurantista, subdesarrollado, fanático, irracional, y lo que es peor como fundamentalista y terrorista. El Islam es, en este momento, considerado como un elemento disruptor del sistema internacional, según el profesor Said, “existe un consenso sobre el Islam como una especie de chivo emisario para cualquier suceso que no nos guste sobre los nuevos modelos políticos, sociales, y económicos a nivel mundial. Para la derecha, el Islam representa el barbarismo; para la izquierda, una teocracia medieval; para el centro, una especie de exotismo desagradable. A pesar de que existe un acuerdo de que allí no hay demasiado que se pueda aprobar”<sup>4</sup>. En definitiva esta civilización es vista como un obstáculo para la imposición de los “nuevos valores” de libertad, como una amenaza a la seguridad del sistema, al que por tanto que hay que combatir, lo que a ojos de los ‘hegemones’, legitimaría la in-

<sup>2</sup> Kishan Thussu, D., “Como se manipula la información sobre el terrorismo: La demonización del Islam”, en *Economic and Political Weekly*, Mumbai, 1997.

<sup>3</sup> Said, Edward, *Orientalismo*, Libertarias/Prodhufi, S.A., 1990.

<sup>4</sup> Said, Edward, *Covering Islam. How the media experts determine we see the rest of the world*. Routledge and Kegan Paul, London, 1985.

tervención y la guerra, hoy calificada como “preventiva”, para asegurar la paz en el mundo. Un reciente estudio de la RAND Corporation rezaba: “Hoy el rol del poder militar de EE.UU. puede ser definido ampliamente como el de proteger y promover los valores y los intereses americanos y los de sus aliados en cualquier lugar del mundo. A veces ese rol implica pelear guerras, mayormente previniéndolas”<sup>5</sup>.

Estas visiones serán alimentadas desde la academia por aportes tan controvertidos como lo fue en su época, el artículo del analista político, Samuel P. Huntington, publicado en 1993 en la prestigiosa revista *Foreign Affairs*, y titulado “Choque de civilizaciones”<sup>6</sup>, en cuyo análisis anticipaba un mundo en el que el escenario internacional estaría dominado por conflictos entre culturas. Los críticos consideraron el artículo como un llamado a una nueva cruzada contra el Islam liderada por Occidente en cabeza de los EE.UU.

Como reza en la Introducción del capítulo, que *Geopolítica del caos*, destina al análisis del Islam contemporáneo:

“El Islamismo recibe hoy, y muy especialmente desde los países del norte, una lectura incierta en la que se entremezclan la invención de ‘un enemigo de Occidente’, un colonialismo perenne y un racismo apenas disimulado, junto a necesidades

geopolíticas (estratégicas, militares y económicas), en la era de la globalización”<sup>7</sup>.

Esposito asegura que la comprensión de los movimientos islamistas ha sido limitada y selectiva y que resulta erróneo reducir el Islam al activismo islámico y al terrorismo. El autor considera que la noción moderna de religión, como sistema de creencias personales, hace del Islam, que se extiende a casi todos los aspectos de la vida e integra la religión con la política y la sociedad, algo anormal, incomprendible y amenazador.

Pero, a la hora de analizar el activismo islámico, a menudo se olvida que todas las religiones del mundo, en sus orígenes e historia, fueron maneras de vivir de las que casi nada se excluía. Y, si bien la relación de la religión con la política en el mundo occidental se ha modificado, la religión sigue siendo una forma de vida con fuerte acento en la comunidad en numerosos países de las más diferentes creencias.

Solo en Occidente, a partir del Siglo de las Luces, se aplica una noción restringida de la religión, como una mera creencia personal que no compromete a la sociedad. Así, se ha llegado a equiparar la secularización con progreso, y a creer que modernización y occidentalización, van necesariamente de la mano.

<sup>5</sup> “Shipshape. A Reorganized Military for a New Global Role”. [www.rand.org/publications](http://www.rand.org/publications).

<sup>6</sup> Huntington, S., Summer, “The Clash of Civilizations?”, en *Foreign Affairs*, Vol. 72, N° 3, 1993.

<sup>7</sup> Ramonet, Ignacio, “Geopolítica del caos”, Ed. *Le Monde Diplomatique*, 1997.

¿Por qué se percibe el islamismo como una amenaza en Occidente? “Para los gobiernos occidentales –afirma Esposito–, tanto tiempo acostumbrados a las alianzas pragmáticas con regímenes escasamente democráticos y represivos, pero dominados por élites de orientación occidental, el salto a lo desconocido de un posible fundamentalista dista mucho de ser atractivo. Como consecuencia, el desafío del resurgimiento islámico contemporáneo a la clase intelectual y a la política establecida, se ve fácilmente transformado en amenaza”<sup>8</sup>.

La llegada al poder de George Bush en EE.UU., favorecerá un enfoque realista en la ejecución de la política exterior norteamericana<sup>9</sup>, ya anunciada desde su campaña en el año 2000. Los ataques que tuvieron lugar en septiembre de 2001 contra la superpotencia, profundizaron en la visión de mundo arriba señalada, se priorizó en la guerra contra el terrorismo, entendiendo a éste como la mayor amenaza para la seguridad internacional y se identificará a los nuevos enemigos que integrados en el llamado “eje del mal” serían llamados a ser combatidos. Entre estos países cabe recordar que dos de ellos Irán e Iraq son de mayoría musulmana.

Es necesario, entonces, desvelar algunos de los mitos que existen sobre una de las civilizaciones más importantes del glo-

bo, en términos de población, lengua, cultura, ubicación geográfica, pero sobre todo por la importancia estratégica, que esta civilización tiene para el sistema internacional en la actualidad y vislumbrar qué se esconde tras este enfoque culturalista, que se erige como matriz para explicar el conflicto en el sistema internacional. Al respecto, debemos plantearnos seriamente cuáles son, en realidad, las diferencias culturales con el Islam, profundizar en ellas y elaborar un modelo de coexistencia pacífica desde la compenetración cultural. Para ello es necesario acercarnos a los orígenes de esta civilización, su evolución en la historia, los aportes que desde el Islam se han hecho a la historia del mundo, acercamiento que nos ayudará a entender su situación en la actualidad y su inserción en el sistema global.

#### **EL ISLAM MÁS QUE UNA RELIGIÓN UNA CIVILIZACIÓN:**

A menudo los análisis que se realizan sobre el Islam hacen hincapié en el Islam como una religión, obviando parámetros que nos harían comprender a ésta como lo que en realidad es: una verdadera civilización. La religión es, sin duda, uno de los elementos más importantes para tener en cuenta y que han identificado a las comunidades creando

<sup>8</sup> Esposito, J., *The Islamic Threat: Myth or Reality*, Ed. Oxford University Press, 1999.

<sup>9</sup> Carothers, T., “Promoting Democracy and Fighting Terror”, en *Foreign Affairs*, January-February, Vol. 82, N°. 1, 2003.

civilizaciones<sup>10</sup>, sin embargo, y aunque el mundo islámico se caracteriza por la centralidad del fenómeno religioso, éste no se explica por sí solo ni el surgimiento, ni la expansión, ni la evolución, ni la situación actual del Islam en el mundo. En muchos casos las descripciones de los procesos políticos y sociales del mundo musulmán se limitan a explicar éstas como manifestaciones de religiosidad extrema, “las explicaciones suelen apuntar al propio Islam, al fervor religioso y fanático, mientras se silencian los factores sociales, políticos y económicos”<sup>11</sup>.

El Islam (DAR-AL ISLAM), nace en el siglo VII de la era cristiana, con vocación de expansión universal, como otras civilizaciones su signo de identidad más importante será la religión. Islam en árabe significa “sometido a Dios”, nace en territorios, hoy de Arabia Saudí, lugar en el que al profeta Mahoma le es revelado AL-QURAM<sup>12</sup>, el *Corán* (que en árabe significa “el recitado”), el libro que contiene todas las indicaciones para guiar la vida de los musulmanes. El origen y la expansión del Islam suponen la transformación de las sociedades beduinas y nómadas en

una verdadera comunidad, desde entonces integradas en la UMMA, de UMM (significa mamá).

El Islam desde sus orígenes incorpora tanto un proyecto religioso como un proyecto político, entre los que no existe división, pues en el Islam como en el catolicismo de la misma época lo religioso abarca cada uno de los aspectos de la conducta humana. Según Mansur Abdussalam, presidente de la Junta Islámica Española: “por su naturaleza unitaria e integral, y la efectiva vinculación religiosopolítica, el Islam no admite proceso alguno de secularización, el libro revelado, el Corán, mantenido libre de alteraciones, sigue siendo la referencia de todo musulmán”<sup>13</sup>.

### **1. Como proyecto religioso:**

El Islam tiene en común con las otras dos grandes religiones, el ser una de las tres religiones monoteístas que plantean la existencia de un solo Dios, y religiones reveladas o del libro, es la última en surgir tras el judaísmo y el cristianismo:

Judaísmo: Tohrá - *Biblia*

<sup>10</sup> Sodaro, Michael, J., “Nation-States, Nationalism and Supranationalism”, en *Comparative Politics a Global Introduction*, N. Y., Ed. MacGrawHill, 2001.

<sup>11</sup> Miralles, R., “Islam y mundo árabe, en la escuela y medios de comunicación”, en *Revista Verde Islam*, N°. 12, Año 5, España, 2000.

<sup>12</sup> República Islámica de Irán, el *Corán* (texto coránico en español difundido por las embajadas iraníes en el mundo), 1995.

<sup>13</sup> Moro, L. V., “Consideraciones en torno al Islam y la contemporaneidad”, en *Revista Verde Islam*, España, 2000.

Cristianismo: Evangelios - *Biblia*

Islam: *Corán*

El Islam reconoce que la revelación se expresó en estos tres libros anteriores: el Zabu de David, la Torá confiada a Moisés y el Evangelio de Jesús, por tanto, se constituye en una continuación, profundización y perfeccionamiento de las revelaciones anteriores, lo cual contradice la imagen generalizada, del surgimiento del Islam como una religión contraria al cristianismo y al judaísmo.

Pero también comparte con las anteriores el respeto a la tradición profética: para el Islam tanto Abraham, como Moisés y Jesús son profetas considerados, siendo Mahoma el guía, con cuyo ejemplo de vida se cierra la profecía.

El Corán, además de ser el libro sagrado es, ante todo, la palabra misma de Alá, el único Dios verdadero, se aprende, se salmodia o recita en árabe, y se mantiene libre de interpretaciones porque propone una relación directa entre Dios y los musulmanes (los que se someten a Dios), ya que el Islam no establece un cuerpo sacerdotal jerarquizado para su interpretación. El Corán fue revelado por el arcángel Gabriel, Yibril, a Mahoma y tiene un contenido de 114 capítulos o suras (que significan sendero) que se clasifican según su dimensión. El Co-

rán lo contiene todo y está dedicado a trazar la historia de los pueblos desde la antigüedad en relación con los profetas.

El texto coránico es fijado a los cincuenta años de su revelación, la Doxa del Islam admite como fuentes: a las revelaciones de Yibril a Mahoma (el Corán), la Sunna (o tradición), los Hadits (hechos y dichos del profeta en su vida), la vida de Mahoma (guía y ejemplo para la comunidad) y, finalmente, las enseñanzas de los cuatro califas (Abu Bakr, Uzman, al-Malik, Ali)<sup>14</sup>.

El credo islámico está basado en cinco pilares<sup>15</sup> de obligado cumplimiento para todos los musulmanes:

**a.** La profesión de fe: Sahada. Decir en público que hay un solo Dios. Proclama en árabe la fórmula que resume la alianza entre Dios y sus fieles.

**b.** La oración: Salat. Es la oración ritual que se realiza cinco veces al día, en momentos específicos que coinciden con la ubicación de los astros: antes del amanecer, al medio día, al atardecer (antes de la puesta de sol), después de la puesta de sol, por la noche (antes de dormir).

Es el momento del contacto con Dios, la práctica se llama Raka, se origina con Abraham y es perfeccionada por Mahoma. Es preceptivo lavarse antes de

<sup>14</sup> Khalifa Rashad. "La llave: Al Fatehah", ponencia presentada en Seminario de Magos de la Tierra, Picarquín, Chile, 2000.

<sup>15</sup> Poupard, Paul, *Diccionario de religiones*, Ed. Herder and Herder, 1998.

la oración, como forma de expresar la purificación.

- c. El ayuno: Sawn. Es de un mes, según el año cambia la fecha, esto responde a que los musulmanes se rigen por el calendario lunar (13:28). No se come, ni bebe durante las horas en que hay luz. Este ayuno recuerda el mes de la luna nueva, durante el cual Mahoma recibió la revelación divina. En todas las religiones existe el ayuno como forma de purificación. Más conocido como Ramadán.
- d. La limosna: Zakat. Limosna obligatoria, el 10% de las rentas en dinero o especie, su producto es entregado a los pobres, de este modo tiene la función de justicia social. En la actualidad es gestionada desde los estados como una forma de redistribución de la riqueza, que se podría asimilar a un sistema de impuestos.
- e. La peregrinación a la Meca: Havy. Representa un retorno a las fuentes de la fe y manifiesta la unidad y universalidad del Islam. Todo musulmán está obligado a hacer esta peregrinación una vez en su vida “si está en la posibilidad de hacerla”. La Makka es uno de los lugares sagrados para el Islam y un lugar de congregación para la Umma.

Pero, además, debemos tener en cuenta para la comprensión integral del Islam,

el proyecto político que desde sus orígenes propone.

## **2. Como proyecto político:**

El Islam contiene elementos objetivos que lo hacen considerar más que una religión, como una verdadera civilización, pues contiene el conjunto de normas políticas, económicas, sociales y culturales que deben guiar la vida de todo musulmán<sup>16</sup>. El Islam es una manera de vivir en sociedad. Entre estos elementos podemos citar:

- a. La era musulmana: Hégira o Hyira: que se inicia en el año 622 después de Cristo y expresa el hecho histórico de la huída de Mahoma de la Meca a Medina.
- b. Corán: como texto eminentemente político, ya que abraza toda la vida del hombre, las relaciones de éste con Dios, el culto, la higiene, la urbanidad, la educación, la moral individual y la vida en comunidad. Para un musulmán, su vida está regida por el Corán que propone la consecución de una sociedad ideal, basada en la vida de Mahoma.
- c. La comunidad o Umma: comunidad solidaria, inscrita en el Corán, que proclama la hermandad de todos los musulmanes en la consecución de una sociedad más justa para todos, basada en una utopía originada en los preceptos del Islam.

---

<sup>16</sup> De Pino, Domingo, “Islam: ortodoxia y pluralismo”, en *Revista Política Exterior*, N° 42, V. IX, 1995.

- d.** El profeta Mahoma: que además de funciones religiosas incluye funciones políticas, no hay que olvidar que Mahoma es el guía de la Umma, la mayor expresión política del profeta se materializa con su ascensión al califato y por ser el fundador del primer estado islámico en la historia.
- e.** La ley islámica o Sharia: significa camino, además de ser la ley divina es ley civil, conjunto de normas para organizar a la comunidad hacia un proyecto de vida común.
- f.** El Estado islámico: estados en que el Corán es la constitución y la Sharia, la ley islámica, la norma. En la actualidad los estados islámicos son: desde la revolución de 1979, Irán, Arabia Saudí, Sudán y el Afganistán talibán.

Esta integración del proyecto político y religioso que hace el Islam desde sus orígenes, desautoriza muchas de las críticas, que desde occidente, se le hacen a esta civilización como premoderna por no haber desarrollado en su seno un proceso de secularización tendente a establecer una clara diferencia entre lo político y lo religioso. Para el Islam esta separación no tiene sentido, ya que ambos son consustanciales a su naturaleza y, por lo tanto, inseparables. La política, como ejercicio de intervención en los asuntos comunitarios, se hace siempre con base en un idea-

rio, en un modelo de sociedad, en unas normas de comportamiento, en formas de regulación y de protección social<sup>17</sup>.

### LA EVOLUCIÓN Y EXPANSIÓN DEL ISLAM

Para entender la importancia actual del Islam, haremos un recorrido histórico desde su surgimiento, pasando por su expansión, para llegar a su análisis actual.

El Islam, como todas las civilizaciones, está profundamente condicionado por su pasado. Desde sus inicios en el siglo VII, nace con vocación de expandirse universalmente. Desde sus orígenes en tierras árabes, conoció una fulgurante extensión. Tras su primer siglo de existencia se extendía ya desde la península Ibérica hasta el norte de la India. En la expansión del Islam se conjugó tanto un proceso de islamización (expansión de la religión islámica), como de arabización (expansión de la cultura y lengua árabe), ya que el Corán no admite traducciones ni interpretaciones, lo que explica que las sociedades que asumieron esta civilización, tuvieron que asumir desde el inicio, tanto la lengua, como parte de la cultura, de lo que se conoce como el Corazón del Islam (el mundo árabe), por ser aquí donde se origina, por ser la lengua en la que se expresa y por encontrarse ubicados geográficamente en los lugares sagrados del

---

<sup>17</sup> Espósito, J., *The Oxford history of Islam*, Ed. Oxford University Press, 2000.

Islam: la Meca, Medina y Jerusalén)<sup>18</sup>.

También desde los inicios se empieza a plantear las diferencias, que hoy en muchos casos son magnificadas para explicar las posteriores rupturas al interior de la Umma o comunidad islámica (desconociendo los factores exógenos de estas divisiones en la actualidad y que en la mayoría de los casos las explican y profundizan). Nos referimos, por supuesto, a la bifurcación del Islam: entre Sunnismo y Chiísmo<sup>19</sup>, introducida desde la muerte del profeta, que no dejó solucionado el problema de la sucesión. Aunque estas divisiones aún perduran en el Islam, no deben ser sobreestimadas. A grandes rasgos el Sunnismo, que deriva de Sunna o tradición, respeta la tradición y ortodoxia islámica y el califato como forma de organización política, el primer sunnita fue Mahoma y hoy, la mayoría del mundo islámico se inscribe en esta tradición (90%). Mientras el Chiísmo, que se deriva de la Chía, partido de los seguidores de Alí, yerno del profeta asesinado en el año 659, que considera ilegítimos a los califas omeyas gobernantes, defiende que la sucesión de Mahoma debe quedar dentro de sus descendientes. Los Chiítas, atribuyen más importancia al conocimiento que se habría transmitido oralmente entre los doce imanes descendientes de Alí y defienden la figura del Immanato. El imán es el líder, el que se mantiene ade-

lante. En el mundo islámico el chiísmo es una tendencia minoritaria, aunque muy importante, pues países islámicos como Irán, parte de Iraq y Kuwait representan esta tendencia.

La cultura islámica tuvo al inicio un carácter ecléctico, la propia religión musulmana, deriva en gran parte del judaísmo y el cristianismo, las aportaciones de las tierras y pueblos conquistados por el Islam, se integraron con las tradiciones árabes, dando lugar a lo que hoy denominamos como civilización islámica. Ésta fue, si excluimos a la lejana civilización China, la más desarrollada del mundo durante toda la Edad Media.

La conocida como “Edad de Oro del Islam”, que se extiende desde el siglo VII al siglo XV, incluye tanto el Califato de los Omeyas (659-750), como el Abbasí desde el 750. En esta época se crea y consolida el imperio islámico que se caracterizó por un gran esplendor en comparación con la oscuridad cultural que se vivía en la Europa medieval. Gran parte de los adelantos en el conocimiento astrológico y matemático son adeudados al Islam y al papel que éste jugó en la formación del espíritu científico, dando lugar al renacimiento de las ciencias y de las artes y al establecimiento de las bases que harían surgir a la Europa moderna, aunque a menudo el papel que el Islam jugó en la modernidad sea desconocido

<sup>18</sup> Balta, Paul, *El Islam*, Barcelona, Ed. Salvat, 1996.

<sup>19</sup> Etienne, Bruno, *El islamismo radical*, España, Ed. Siglo XXI Editores, 1996.

invisibilizándolo. Un ejemplo de esta simbiosis fue España, donde ocho siglos de presencia musulmana dejaron una enorme huella en diferentes dominios de esta sociedad y de la que salieron figuras de la historia científica universal como Averroes, Avicena, entre otros. En la actualidad esta influencia sigue presente y se manifiesta en el uso de muchas palabras de origen árabe y en numerosos hábitos y costumbres, a pesar de que desde la construcción del Estado español, con la unificación territorial de los reyes católicos, se tratara de borrar cualquier presencia árabe e islámica en el territorio.

La emergencia de los turcos otomanos en el siglo XV, abre un nuevo ciclo de expansión territorial de los musulmanes en Europa. Conquistan el Imperio Bizantino, Constantinopla en 1453 y continúan su avance hacia Europa Central, donde en el siglo XVII estuvieron a punto de tomar la ciudad de Viena.

Durante siglos Europa se enriqueció con los aportes culturales (en literatura, ciencia, filosofía) que llegaban de la civilización islámica. Sin embargo, desde finales de la Edad Media, el imperio islámico empezó a dispersarse en reinos independientes, entrando en una crisis y estancamiento cultural que hace que aparezcan con fuerza otras civilizaciones, que

como la europea, le disputen la hegemonía en el mundo conocido<sup>20</sup>.

A partir del siglo XV, la Europa cristiana conoce una fuerte expansión económica y comercial que acaba otorgándole una clara superioridad política y militar frente al Islam, las revoluciones industrial y burguesa de los siglos XVII y XVIII, consolidan y profundizan este proceso. Desde este momento el Islam entró en un periodo de decadencia que llegó a su culmen desde el siglo XVIII, cuando el colonialismo europeo se impuso violentamente sobre los pueblos musulmanes, generando en ellos un sentimiento de profundo desconcierto y humillación.

### EL ISLAM EN EL MUNDO

El Islam es hoy una de las civilizaciones más importantes del mundo. En la actualidad aproximadamente 1300 millones de personas en el planeta se sienten parte de esta civilización (que representaría, más o menos un 1/4 de la población mundial). Con una implantación masiva, que en sus distintas variantes, se extiende desde el Magreb hasta Indonesia. Además, teniendo en cuenta el irreversible proceso de globalización, a través de las migraciones, la presencia del Islam estaría garantizada en los cinco continentes<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Santoni, Eric, *El Islam*, Madrid, Ed. Acento Editorial, 1994.

<sup>21</sup> Freeman-Grenville and Stuart Munro-Hay, *Historical Atlas of Islam*, 2002.

Por áreas se distinguen:

1. El Islam árabe: los países árabes del Magreb y del Próximo Oriente, constituyen el núcleo fundamental de la civilización islámica, por ser esta la zona de surgimiento de esta civilización, ser árabe la nacionalidad de su profeta Mahoma, ubicarse en territorios árabes los lugares sagrados de la religión musulmana, ser su foco de expansión y ser la lengua árabe el vehículo de transmisión de la misma. Esta zona es conocida como el “Corazón del Islam” tanto geográfica como afectivamente, a pesar de que en la actualidad, tan solo el 20% de los islámicos sean árabes, aproximadamente 240 millones de personas.
2. El Islam negro: África negra será de las primeras regiones a las que llegue el Islam; la temprana islamización y arabización de esta región, se explica por el contacto antiguo permitido por las relaciones comerciales mantenidas a través de las rutas caravaneras. El Islam aquí presenta unas características originales, producto de una simbiosis entre éste y las creencias autóctonas politeístas. En la actualidad el 30% de la población islámica del mundo se ubica en esta región.
3. El Islam asiático: constituyen el 40% de la población islámica del mundo debido a la gran presión demográfica que caracteriza a esta área. Se puede señalar el caso de Indonesia, el Estado que mayor proporción de musulmanes tie-

ne en el mundo. En Asia la presencia del Islam también fue muy temprana.

4. El Islam iraní: persa y de raíz sií, Irán tras la revolución de 1979, se constituye en el primer Estado islámico del mundo.
5. El Islam turco: importante por ser el único país de mayoría musulmana en Asia menor que desde hace ochenta años con un Estado laico, está condicionando sin duda, las posibilidades de su adhesión a la UE. También hay presencia islámica en numerosos países de la Europa Central y Oriental tal es el caso de Bosnia, hasta recientes épocas bajo la égida del comunismo yugoslavo.
6. El Islam chino-soviético: aunque una proporción no desestimable de las poblaciones de estos estados son musulmanes, el Islam tuvo y tiene unas relaciones complicadas con el comunismo, que promovió el ateísmo y en ocasiones, reprimió las distintas confesiones en sus territorios.
7. El Islam en Europa y América: en la actualidad, tanto el continente europeo como el americano, son lugares de asiento y establecimiento de numerosos musulmanes a través de las migraciones, una de las causas que pone al Islam en la cúspide de los temas por tratar en la agenda internacional. En América Latina se estima que hay presencia de no menos de 6 millones de musulmanes, en su mayoría árabes.

Después de este recorrido general por el origen y la expansión del Islam, centra-

remos nuestro análisis en la importancia geopolítica del Islam en el mundo árabe y en Oriente Medio (incluyendo a Irán como país de mayoría musulmana, pero de raíz persa)

En esta región, desde mediados del siglo XX, se produjo una revitalización de la cultura con profundos anclajes históricos, que resurge con unas connotaciones puristas en lo religioso y radicales en los métodos<sup>22</sup>, características que son indicadores de la desilusión y el descontento, de unas poblaciones cuyos estados no fueron capaces de resolver los problemas sociales tras la independencia y descolonización, pero en cuya causa, también se encuentran factores exógenos, como lo son las políticas que las potencias han propugnado en la región con el fin de la consecución de intereses geopolíticos (rutas coloniales y contención de la URSS, zona de petróleo, gas, armas). Así la explosión de los radicalismos la entenderemos como una respuesta de las masas a la inserción del mundo árabe y del oriente medio en el sistema internacional globalizado desde un estatus de marginalidad y dependencia.

### **EL MUNDO ÁRABE**

El mundo árabe, conocido como el “Corazón de Islam”, es uno de los con-

juntos geográficos más importantes del mundo. En la actualidad está compuesto por 22 países que en su mayoría, se integran en la Liga Árabe (Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Líbano, Siria, Jordania, Iraq, Somalia, Sudán, Baharain, Djibouti, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Yemen del Norte y del Sur y Palestina). Con aproximadamente 240 millones de habitantes, la nación árabe comparte una lengua que en la actualidad es considerada la sexta más hablada del mundo y una cultura forjada por siglos de historia común, en la que la religión jugó y juega un importante papel de identificación.

Su ubicación geográfica, dominando el Mediterráneo, mar interno y centro de convergencia de tres continentes (europeo, africano y asiático), hacen al mundo árabe y al medio oriente tener una ubicación estratégica, pero por si esto fuera poco, bajo este suelo yacen 3/4 partes de las reservas de petróleo del planeta, además de importantes reservas de gas natural, hoy en día recursos necesarios para el funcionamiento de las sociedades contemporáneas. En palabras de Bichara Khader “El mundo árabe y oriente medio se enfrentan hoy a tres problemas principales: la geografía, la geología y la teología”<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Sablier, Edouard, “Bajo el integrismo islámico: un proyecto de revolución mundial”, en *Revista Política Exterior*, N° 35, V, VII, 1993.

<sup>23</sup> Khader, Bichara, “La Resurgence Islamiste dans le Monde Arabe”, en la website del Movimiento Federalista Europeo, [www.mfe.it](http://www.mfe.it)

## HISTORIA COMÚN

Las tierras y pueblos que hoy conforman el mundo árabe compartieron una historia desde los inicios de la civilización islámica. Todos ellos fueron parte de un Imperio, que en cabeza de las dinastías Omeya y Abbasí, vivió su época dorada, así mismo estuvieron bajo la égida de los turcos otomanos y sufrieron la decadencia a que fue abocado el Islam tras el surgimiento de la Europa moderna.

Utilizando la expresión de Samir Amín, el mundo árabe hizo de placa giratoria, conectando a través de las rutas del comercio, a Oriente y Occidente, función de mediadores que, sin embargo, no les sirvió para invertir en la generación de un tejido industrial propio, que les sirviera para potenciar un desarrollo autocentrado<sup>24</sup>.

También compartieron estas sociedades su destino como colonias, que desde el siglo XVIII se abatió sobre los pueblos árabes, proceso liderado por las potencias de la época, principalmente Gran Bretaña y Francia<sup>25</sup>. La apertura en 1869, del Canal de Suez, haría recobrar a la zona, el movimiento que la caracterizó en épocas pasadas, gracias a la reactivación del comercio, sin embargo, tampoco en esta ocasión la nación árabe se benefició con esta bonanza, al quedar la gestión del ca-

nal en manos de las metrópolis. Tras más de dos siglos de dominio colonial, a principios del siglo XX, muchos de los países que hoy conforman el Medio Oriente, asumieron la figura de protectorados por mandato de la Sociedad de Naciones (precedente de la ONU), que continuó imponiendo modelos dependientes tanto en el plano político como en el económico.

Para los años cincuenta del siglo XX, empezaron a surgir movimientos sociales y políticos que en estas sociedades, presionaron para liberarse del yugo colonial. La independencia fue un proceso lento y costoso, para la mayoría de las poblaciones árabes, pues en no pocas ocasiones, las metrópolis acudieron a la guerra y a la represión de los movimientos de liberación nacional, para mantener por la fuerza estos lazos de servidumbre. Los procesos de independencia y descolonización, culminaron en los años sesenta con el surgimiento de los estados emergentes árabes los cuales no cumplieron, en la mayoría de los casos, con las aspiraciones de estas sociedades, que habían achacado al dominio colonial la mayoría de sus males.

Con la independencia, los gobiernos de los estados árabes pusieron en marcha distintos modelos de desarrollo, que en general tendrán como consecuencia la profundización de las crisis en las que por largo

<sup>24</sup> Amín Samir, "Islam político y globalización imperialista", en *Revista Insignia*, Octubre, 2001.

<sup>25</sup> "El colonialismo europeo y el Islam", en <http://www.aunmas.com>. Website destinada al análisis del mundo islámico.

tiempo se encontraban sus sociedades.

Por una lado la tendencia del socialismo nacionalista y arabisante, que obtuvo gran protagonismo durante el proceso de descolonización y que se impuso en Iraq y en Siria, con el partido Baas, en Egipto con Nasser y en Argelia con el FLN de Boumedian<sup>26</sup>. Esta tendencia optó por una modernización moderada, para responder al desafío de occidente y tratar de superarlo. Se trataba de aprovechar aquellos aspectos más válidos de la sociedad occidental y adaptarlos a las realidades de la sociedad islámica, reavivando a través del panarabismo, la Umma árabe, es decir, la unión de los pueblos y tierras del corazón del Islam. Esta tendencia contó con gran respaldo popular hasta hace unas décadas.

Otra de las tendencias fue la defensa de la occidentalización radical, por parte de unos líderes que asumieron que modernizarse exigía imitar a occidente. Éste fue el camino escogido en Turquía por Ataturk y seguido en Irán por los Palhevi. El modelo elegido fue el Estado laico y la neutralidad confesional unidos al combate de cualquier tipo de manifestación externa de religiosidad: se trataba de una verdadera capitulación cultural que chocaba fuertemente con los planteamientos de la religión musulmana.

El fracaso de estas experiencias ha tenido graves consecuencias para las socie-

dades islámicas, con la descolonización se habían abierto grandes esperanzas que no se vieron cumplidas. Tras la descolonización, las nuevas élites educadas en los ambientes laicos europeos asumieron la herencia colonial con unos modos políticos que, inevitablemente, chocaron con la inmensa mayoría de la sociedad civil. La corrupción del poder, añadida al nacimiento de un Islam “oficial”, protegido por el Estado para legitimarse, provocó en poco tiempo la aparición de partidos, asociaciones o movimientos que reclamaron la aplicación estricta de la *sharía*, como principal seña de identidad frente al demonizado laicismo occidental.

Un elemento que marcó un punto de inflexión en el desarrollo de las sociedades árabes, fue el descubrimiento de las mayores reservas de petróleo<sup>27</sup> del mundo bajo su suelo. Desde ese momento, los árabes entendieron que el crudo podría ser utilizado como un arma estratégica para hacer oír su voz en el sistema internacional. En ese contexto surgió la OPEP (Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo), como foro de concertación político-económico. Ni siquiera las enormes riquezas obtenidas con la explotación del petróleo, lograron acercar el tan anhelado progreso a las sociedades árabes. Las rentas petroleras engendraron grandes inequidades

<sup>26</sup> Etienne, Bruno, *El islamismo radical*, España, Ed. Siglo XXI Editores, 1996.

<sup>27</sup> Jáuregui Adell, Juan, *Y en el centro, el Islam*, Barcelona, Ediciones 29, 1996.

e injusticias sociales, siendo doblemente confiscadas, por un lado por los grandes consumidores mundiales y, por otro, por los regímenes en el poder en los países rentistas.

Tras los dos choques petroleros (1974 y 1979) los países árabes contrajeron grandes deudas que generaron a principios de los años ochenta, una crisis sin precedentes, provocada por los compromisos adquiridos en la devolución de los préstamos. De esta situación se originaron los planes de ajuste estructural, que diseñados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, propenderían por una liberalización y apertura de las economías árabes, lo cual desencadenó graves conmociones estructurales al interior de estos sistemas, que fueron difíciles de controlar, los procesos de privatización y la reducción del gasto público, acabaron por abrir una crisis generalizada de deslegitimación de los estados. En el mundo árabe el tandem democracia-libre mercado no se cumplió a rajatabla: a pesar de que desde los años ochenta se dan fuertes demandas reivindicando políticas de democratización y pluralismo, no podemos decir que en el espectro de los regímenes de la región existan democracias en lo esencial, la instauración de las economías de mercado liberales acentuaron el carácter represivo del poder.

Desde los años noventa las sociedades árabes presentan las siguientes tendencias<sup>28</sup>: aumento de la deuda, pauperización de grandes masas de población, reducción constante del poder de compra, desempleo de alrededor del 30% de la población activa, aumento de la marginalidad, desaparición de las clases medias surgidas de los empleos públicos estatales, incremento de las diferencias sociales por el aumento en la concentración de la riqueza y el ingreso, aumento de la migración (legal o ilegal) hacia el norte...

El tunecino Chadi Ayari, profesor de relaciones financieras internacionales en Francia, concluye en un análisis sobre la dimensión económica del mundo árabe:

«El mundo árabe se presenta hoy como un apéndice del orden económico mundial, depende de occidente para su alimentación, a pesar de sus inmensas riquezas agrícolas, está gravemente subindustrializado, a pesar de sus materias primas y recursos naturales, científicamente y tecnológicamente atrasado, a pesar de sus grandes recursos en capital humano»<sup>29</sup>.

La situación de crisis generalizada (económica, política y social) que caracteriza al mundo árabe en la actualidad, ha generado en estos pueblos un sentimiento de frustración y desencanto que es el cal-

<sup>28</sup> Martín Muñoz, Gema, "Arab Status Islamism and the West", en Online Global Magazine Open Democracy: Free Thinking for the World. [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net), 2002.

<sup>29</sup> Ayari Chadi, "La dimensión económica, el mundo árabe y la batalla económica del nuevo orden mundial", en *Revista Eurosul*. [www.eurosul.org](http://www.eurosul.org), 1992.

do de cultivo que explica la explosión del islamismo extremista. Así, la explosión de los radicalismos la entenderemos como una respuesta de las masas a la inserción del mundo árabe y del oriente medio en el sistema internacional globalizado desde un estatus de marginalidad y dependencia.

El Islam caló en las masas desposeídas como una forma de solucionar sus problemas, sin embargo, este discurso es en la actualidad instrumentalizado por muchos líderes con fines políticos.

### **EL SURGIMIENTO DEL ISLAMISMO EN EL MUNDO ÁRABE CONTEMPORÁNEO**

Aunque el surgimiento del islamismo con características radicales no es nuevo en la región árabe, ya que este proceso se inicia desde principios del siglo XX, es en la actualidad en que el fenómeno se visualiza con fuerza por la profundización de las crisis en estas sociedades y las reacciones violentas ante las mismas.

Cuando la religión entra a interferir y se mezcla con lo político se habla, entonces, de islamismo, es así como la religión es instrumentalizada, convirtiéndose en un elemento de lo político que tiene una gran potencialidad movilizadora y que es utilizado: o bien como un medio (para llegar al poder) o como un fin en sí mismo para legitimar en este caso la lucha armada.

El islamismo es una doctrina que demanda la adhesión total de los humanos a la ley sagrada del Islam y rechaza, en la

medida de lo posible, cualquier influencia exterior. Está imbuido de una profunda hostilidad hacia los no musulmanes y, muy especialmente, hacia el mundo occidental. Trata, en definitiva, de convertir el Islam, una religión y una cultura, en una ideología político-religiosa.

El islamismo es muy diferente del Islam tradicional, es una ideología surgida en el siglo XX y que responde a problemas de una sociedad urbana con problemas económicos graves propios de su época. Aunque arrastra a mucha población pobre, sus dirigentes no pertenecen a los estratos más humildes de las sociedades musulmanas, son más bien reclutados entre clases medias relativamente prósperas y cultas.

La revolución islámica en Irán en 1979 permitió acceso al poder político de estas capas medias por primera vez en la historia. Otros países como Sudán y Afganistán establecieron sistemas similares. Existen importantes movimientos en muchos países árabes y musulmanes, movimientos que en muchos casos han optado por una deriva terrorista.

### **EVOLUCIÓN DEL ISLAMISMO RADICAL**

A principios del siglo XX, y como cuestionamiento a los régimes coloniales impuestos a la mayoría de los países árabes desde el siglo XVIII por las metrópolis europeas (fundamentalmente Francia y Gran Bretaña), el Islam resurgió con fuerza dando respuesta a los procesos de

aculturación sufridos por estas naciones, en las que en muchos casos se les negaron la posibilidad de hablar su lengua, el árabe y de profesar su religión, el Islam. Esta prohibición en muchos casos estuvo acompañada de una fuerte represión.

En los años 20 y 30 del siglo XX se da inicio a un proceso de recuperación cultural (lengua, historia y las bases religiosas) con la creación de asociaciones culturales<sup>30</sup> islámicas, ejemplos de estas asociaciones son los Hermanos Musulmanes.

Durante los años cincuenta el Islam sirvió de base, como sustrato ideológico-político para llevar a cabo la lucha por la independencia de algunos pueblos árabes colonizados, a través de movimientos de liberación nacional.

A grandes rasgos, puede decirse que el proceso de construcción de los nuevos Estado-nación árabes e islámicos ha conocido tres etapas en un corto tiempo:

1. La legitimidad de las nuevas élites gobernantes basada en la lucha por la independencia y que da lugar a una corrupción generalizada con olvido de las necesidades más perentorias de la sociedad civil (1960-1980).
2. Una tímida apertura democrática, pensada como escenario de supervivencia de los sistemas establecidos y que permitió a la oposición islamista organizarse para reclamar la aplicación de la ley islámica con el consiguiente temor

occidental alimentado por la revolución iraní (ejemplo, Argelia tras el triunfo en las elecciones de 1992 de este grupo integrista).

3. Una posterior represión de la oposición islamista, que se fragmenta en grupos, algunos de los cuales optan por la violencia.

### **LA EXPLOSIÓN DEL FUNDAMENTALISMO ISLÁMICO EN EL MUNDO ÁRABE**

Las palabras que siguen tratan de explicar en qué consiste el fenómeno del islamismo y de analizar su proyección política en el mundo árabe actual. Para ello es necesario aclarar algunos conceptos que a menudo utilizamos indistintamente.

Islamista: hace referencia al que pone al Corán como inspirador supremo de sus actos, más preocupado por la moral y práctica religiosa que política.

Fundamentalista: utiliza la religión con el objeto de adueñarse del poder político, o influir en él, si es preciso por la fuerza, imponiendo la tradición y la ley islámica.

Integrista: designa a los que defienden la interpretación más tradicional e inmovilista de su religión.

Desde la década de los ochenta se presenta un aumento y expansión de fenómenos como el fundamentalismo (uso de la religión con fines políticos). El fenómeno fundamentalista no es ni exclusivo

<sup>30</sup> Sehimi, Mustapha, "No todo es integrismo en el Islam", en *Revista Política Exterior*, N°58, V. XI, 1997.

ni característico del Islam, esta tendencia se puede presentar en cualquiera de las religiones monoteístas, de hecho surge en el seno del cristianismo en el siglo XIX, sin embargo, es en el Islam, específicamente árabe, donde esta tendencia se agudiza en la actualidad. La tendencia al fundamentalismo aumenta en situaciones de crisis, económica, política, social y cultural, y pretende una vuelta a las raíces como solución a los problemas existentes, revitalizando lo que un día hizo grande y respetado al Islam, en contraste con las humillaciones presentes. El compromiso religioso tiende a aumentar en períodos de dificultad, cuando las transformaciones y cambios culturales amenazan pautas tradicionales de comportamiento, poniendo en peligro los cimientos del sistema de valores por los que se rigen.

En un artículo el profesor Hrair Dekmejian, define como características de este fenómeno<sup>31</sup>:

- Generalidad, en los países islámicos.
- Policentrismo: no existe un solo foco de irradiación.
- Persistencia: del fenómeno a través del tiempo.

Las señas de identidad del fundamentalismo son:

- Confusión, Estado y religión.
- Compromiso personal, con los cinco pilares y a trabajar por una sociedad ideal en la tierra.
- Islamizar la modernidad, en lugar de modernizar el Islam.
- Xenófobo y anti-occidental, se considera a occidente el origen de gran parte de los problemas que hoy sufren los pueblos árabes<sup>32</sup>.

Hoy por ser EE.UU. la cabeza de la civilización occidental, el antiamericanismo se convierte en un sentimiento que no hace más que aumentar en estas sociedades con las últimas guerras, que en contra del terrorismo<sup>33</sup> han servido para atacar a países islámicos (Afganistán, Iraq).

Este movimiento se extiende con enorme rapidez en los últimos años, ligados a la crisis que hoy vive el mundo islámico, y en particular el árabe, muchas son las razones que lo explican, destacaremos con Jorge Dezcállar<sup>34</sup>:

## 1. La existencia de un gran problema de

<sup>31</sup> Dekmejian, Hrair, "Islam in Revolution: Fundamentalism in the Arab World", en Dekmejian, *Contemporary Issues in the Middle East*, 2nd. Ed. Syracuse, N.Y, Syracuse University Press, 1995.

<sup>32</sup> Hadas, Samuel, "Fundamentalismo religioso y político", en *Revista Política Exterior*, Vol. 50, marzo-abril 1996.

<sup>33</sup> Trujillo Julio, "La cortina de humo del terrorismo", en *Revista Política Exterior*, N° 66, V. XII, 1998.

<sup>34</sup> Dezcállar, Jorge, "El fundamentalismo islámico en el mundo árabe: las razones de su éxito", en *Revista Política Exterior*, N° 1, Vol. V, 1998.

identidad, creado por la dominación colonial, que enfrentó a dos sociedades basadas en esquemas de valores diferentes, los europeos impusieron la proclamación de la separación entre el orden temporal y el espiritual, sin comprender ni aceptar la realidad local.

2. La independencia no mejora la situación, rompiendo el equilibrio antiguo de las sociedades musulmanas.
3. El impacto modernizador, por la imposición de modelos de desarrollo foráneos que no funcionaron y que son ajenos a la realidad de esta sociedad, generó una profunda crisis cultural, lo que reafirmó la necesidad del retorno a las raíces del Islam y el rechazo al materialismo y a la secularización inducidas por Occidente.
4. Desafección y divorcio entre las poblaciones y los regímenes políticos, carentes de apoyo popular, que no responden a las aspiraciones de sus respectivos pueblos, y que en la mayoría de los casos se mantienen en el poder por la fuerza de la represión
5. En ocasiones el fundamentalismo se fomenta desde el poder cuando le es útil a este, para darle legitimidad y contenido ideológico a su mensaje político.
6. La existencia de cada vez mayores desigualdades económicas y sociales y que, además, se han acentuado en los últimos años. Estas diferencias se expresan tanto al interior de cada Estado (donde cada vez es mayor la brecha

entre ricos y pobres por el aumento en la concentración del ingreso), como entre países (dentro del mundo árabe se distinguen tres conjuntos geográficos: que son el Magreb, oriente árabe, el Machrek u oriente medio, y el valle del Nilo), además de las diferencias geográficas se presentan entre ellos graves diferencias en los PIB (países muy ricos como Kuwait con más de 20 mil US\$ de renta per cápita en oposición a Mauritania con 200US\$), que en la mayoría de los casos son explicadas por la renta del petróleo. Esta situación ha contribuido a la profundización en la ruptura de la Umma, comunidad islámica solidaria.

7. Falta de verdadera democracia, de canales de participación en la cosa pública, la represión de los movimientos populares y de izquierdas favorece el fundamentalismo. A pesar de la defensa a ultranza de la democracia como pilar de las sociedades occidentales, Europa y EE.UU. apoyaron la ilegalización de partidos islámicos, que en elecciones democráticas obtuvieron gran apoyo popular. Este capítulo dio origen a una de las guerras civiles más sangrienta en la época contemporánea, la guerra civil argelina.
8. La falta de solución al problema palestino, la profundización de la violencia y las masacres al que está siendo sometido este pueblo, el apoyo de occidente a Israel para neutralizar a lo

árabes, han producido una profunda frustración para las masas<sup>35</sup>. En muchos casos la causa palestina ha sido instrumentalizada desde el poder para explotarla en beneficio propio. Caso Sadam Hussein es buen ejemplo de ello.

- 9.** Apoyo occidental a grupos fundamentalistas cuando interesa por razones estratégicas; es el caso consabido del apoyo de EE.UU. a los mujaidines entre los cuales el hoy terrorista Bin Laden, en los años ochenta para luchar contra el avance soviético en Afganistán. O del apoyo de este mismo país a Sadam Hussein en Iraq, para evitar el contagio de la revolución islámica de su vecino Irán. O el apoyo de Arabia Saudí a muchos grupos fundamentalistas de la región.
- 10.** Triunfo de la revolución iraní en 1979<sup>36</sup>, que reforzará el carácter del Islam como liberador de los oprimidos, y su imagen combativa de anti-colonial y antioccidental, tras años de un régimen tutelado por EE.UU. en cabeza del Sha.
- 11.** Las guerras del Golfo, de 1991 y la actual, han levantado profundos resentimientos antioccidentales entre las masas árabes. Resentimiento que

aumenta con la guerra actual emprendida contra el terrorismo, y en la que la mayoría de estados en la lista del eje del mal son musulmanes y deben ser combatidos. Esta humillación colectiva genera un aumento del fundamentalismo.

- 12.** El mundo árabe por su importancia geopolítica, se convierte en el campo de batalla en el que la UE y los EE.UU., luchan por la consecución de la hegemonía, en una región de la que dependen para el suministro de recursos estratégicos vitales para su desarrollo. Ejemplos claros son la Asociación Euromediterránea<sup>37</sup>, propuesta por la UE a algunos países árabes con funcionalidad de control sobre el área, y que impide la configuración de un espacio árabe integrado, dividiendo aún más a la Umma<sup>38</sup>. Otro ejemplo es el proyecto Eizenstat, diseñado y propuesto por EE.UU. a la región en clara competencia con el proyecto europeo.
- 13.** Mantenimiento de unas relaciones norte/sur injustas, que dan lugar a una situación de dominio económico, político y cultural, percepción que se acrecienta en la actualidad por el debate a fondo en las sociedades árabes so-

<sup>35</sup> Khader, Bichara, “La Resurgence Islamiste dans le Monde Arabe”, en la website del Movimiento Federalista Europeo, [www.mfe.it](http://www.mfe.it).

<sup>36</sup> Martín Muñoz, Gema, “Irán, islamismo y democracia”, en *Revista Política Exterior*, N° 73, 2000.

<sup>37</sup> Naïr; Sami, *Mediterráneo hoy entre el diálogo y el rechazo*, Ed. Icaria.

<sup>38</sup> Khader, Bichara, “The Euro- Mediterranean Partnership: a singular approach to a plural Mediterranean”, en CERMAC, Lovaina, Bélgica. Arab Study and Research Centre.

bre temas que les conciernen como la política de petróleo, las migraciones, la guerra.

\* El Islamismo radical es la forma político-religiosa que reviste la ortodoxia musulmana cuando ésta se ve enfrentada a los problemas de la modernidad. Es un conjunto teórico y doctrinal que propone una alternativa mesiánica revolucionaria y universal a la hegemonía occidental, es un movimiento de resistencia que en la actualidad no acepta las bases que rigen el nuevo orden mundial, cuestionando que los conflictos y las guerras tengan un origen puramente cultural, un orden que genera conflictos por no generar las condiciones necesarias para la vida digna de la integridad de la humanidad, un orden que necesita con urgencia ser revisado, reconstruido. En este sentido significa el rechazo al materialismo, la secularización y la inmoralidad inducidos por la dominación occidental y muchos dirigentes occidentales postulan que el retorno a los preceptos islámicos es la solución a los problemas contemporáneos.

Esta revisión debe, sin duda, aportar en la creación de modelos de desarrollo incluyentes, en los que la cooperación y no la imposición, sea la norma, en el que las relaciones sean de interdependencia y no de dependencia, en el que la competencia cultural haga desaparecer a la imposición, en fin, una globalización en la que quepamos todos desde la igualdad y desde la diferencia: sin estos componen-

tes es difícil imaginar un horizonte de paz para el planeta.

## BIBLIOGRAFÍA

- Balta, Paul, *El Islam*, Barcelona, Ed. Salvat, 1996.  
Esposito, J., *The Islamic Threat: Myth or reality*, Ed. Oxford University Press, 1999  
Esposito, J., *The Oxford history of Islam*, Ed. Oxford University Press, 2000.  
Etienne, Bruno, *El Islamismo Radical*, España, Ed. Siglo XXI editores, 1996.  
Jáuregui Adell, Juan, *Yen el Centro, el Islam*, Barcelona, Ediciones 29, 1996.  
Poupard, Paul, *Diccionario de Religiones*, London, Ed. Herder and Herder Routledge and Kegan Paul, 1998.  
Santoni, Eric, *El Islam*, Madrid, Ed. Acento Editorial, 1994.



# La reactivación del MERCOSUR

## *Ouro Preto II o el tiempo de las reformas políticas<sup>1</sup>*

**Oliver Dabène\***

Profesor del Instituto de Estudios Políticos, en Aix, en Provence.  
Director del Centro de Ciencias Políticas Comparativas  
*correo electrónico:*  
*[o.dabene@wanadoo.fr](mailto:o.dabene@wanadoo.fr)*

A lo largo de su corta historia, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acuerdo de integración que desde 1991 asocia a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ha pasado por diferentes fases<sup>2</sup>. Estos países se propusieron diversos objetivos, entre los cuales algunos se lograron y otros fueron abandonados. Es así como se han vivido sucesivamente fases de redefinición, de duda y luego de reactivación, fenómenos que no deben sorprender en absoluto,

pues el comportamiento de *stop and go* suele más bien ser la norma en la evolución de los procesos de integración regional.

El acercamiento entre Argentina y Brasil, a mediados de los años 80, fue concebido inicialmente como un instrumento para el fortalecimiento de unas democracias nacientes. Ampliado a Uruguay y Paraguay, el MERCOSUR se convirtió en efecto en una sólida muralla contra las veleidades autoritarias, gracias a

---

\* Fecha de recepción, 8 de septiembre de 2004. Fecha de aceptación, 27 de octubre de 2004 (traducido del francés por María Yolanda Medina).

<sup>1</sup> Agradezco a la Fundación Friedrich Ebert, en Uruguay (FESUR) por su invitación a participar en el seminario «Desafíos institucionales para el MERCOSUR. Las relaciones entre estados, instituciones y organizaciones de la sociedad» (Montevideo, 27-28 de agosto de 2004). En este documento, trato de mostrar toda la importancia que tendrá, a mi juicio, este seminario en la historia del MERCOSUR. Cabe recalcar, sin embargo, que los análisis aquí expuestos sólo me comprometen personalmente.

<sup>2</sup> Acerca de los inicios del MERCOSUR ver a Olivier Dabène. «L'intégration régionale en Amérique latine: le MERCOSUR». *Les Études du CERI*. No. 8, noviembre de 1995, 41 pp.

su cláusula democrática y a las relaciones de interdependencia que se consolidaron entre sus miembros, haciendo por ejemplo, abortar dos intentos de golpes de Estado en Paraguay.

En marzo de 1991, la firma del tratado de Asunción, por el cual se crea el MERCOSUR, ocurre en un contexto mundial particular, marcado por un retorno al regionalismo, como consecuencia de los sinsabores de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT. En este sentido, el MERCOSUR es también una respuesta a la “Iniciativa de las Américas”, lanzada por el presidente Bush (1990). El objetivo de un “Mercado Común del Sur” es ambicioso, tanto en el plano del grado de integración previsto como de la zona geográfica cubierta. El proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas (1994) alienta al MERCOSUR a ir más lejos (Protocolo de Ouro Preto, 1994) y a ampliarse (Chile, Bolivia y más adelante Perú ingresan como miembros asociados). A finales de los años 90, con ocasión de la Cumbre de las Américas de Santiago (1998) y de la Cumbre Europa/América Latina, de Río de Janeiro (1999), el MERCOSUR ve cómo su identidad es “respetada”.

Vienen después las crisis económicas: primero la brasileña (devaluación de 1999); luego, más fuerte, la argentina (abandono brutal de la convertibilidad y desmoronamiento en 2001).

Ninguna celebración especial con motivo de los diez años del MERCOSUR

en 2001. Apenas alguna expresión de congratulación por la supervivencia de este acuerdo, que antes fuera prometedor. La crisis da al traste con el progreso de los intercambios intrarregionales. Ante la actitud generalizada de “sálvese quien pueda”, la unión aduanera retrocede.

### EL MOMENTO POLÍTICO

Sin embargo, la crisis argentina representa para el MERCOSUR, uno de esos traumatismos fundadores, a imagen de aquellos que han originado el lanzamiento o la reactivación de muchos procesos de integración regional. Tal como había sucedido a mediados de los años 80, cuando los presidentes Sarney y Alfonsín, de Brasil y Argentina, respectivamente, trataron de establecer un mecanismo de defensa colectiva de la democracia durante una etapa delicada e incierta de salida de dictaduras. En el año 2002, los jefes de Estado sintieron la imperiosa necesidad de dotar a la región de un sistema inmunitario para prevenir, en el futuro, desastres macroeconómicos. Claro está que un objetivo de semejante magnitud sólo podría alcanzarse mediante un verdadero salto cualitativo por parte del MERCOSUR.

A partir de 2002 ya se empiezan a percibir indicios que presagian la reactivación del MERCOSUR, como lo demuestran algunas conversaciones sostenidas entre Duhalde, presidente provisional de Argentina, y Cardoso, su homólogo brasileño. Con la elección de Lula en Brasil,

y luego de Kirchner en Argentina, llegan al poder fuerzas políticas progresistas que ven con muy buenos ojos la integración regional, cambiando así radicalmente la situación política. La victoria de Tabaré Vásquez en las elecciones presidenciales uruguayas de octubre de 2004, confirman el giro a la izquierda de esta región de América Latina.

### **¿EN QUÉ FASE DE LA INTEGRACIÓN SE PRESENTA ESTE MOMENTO POLÍTICO?**

Entre las primeras discusiones de los años 83-86 entre Argentina y Brasil, y la firma, en 1991, del Tratado de Asunción, el MERCOSUR se “despolitizó”. Poco a poco se fueron desvaneciendo las preocupaciones relacionadas con la estabilidad democrática, y la opción liberal del Consenso de Washington se impuso, de tal manera que el proyecto de un Mercado Común se limitó a la conformación progresiva de un área de libre comercio acompañada de un arancel externo común (calendario de desarme conducente a una unión aduanera). Se impuso una metodología de la integración estrictamente negativa, eliminando cualquier proyecto de política común (por fuera de la políti-

ca comercial). La evolución entre el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986, que preveía proyectos integrados, y el Acta de Buenos Aires (1990) es un ejemplo patente.

En el plano institucional, el protocolo de Ouro Preto, de diciembre de 1994, prevé una estructura orgánica muy modesta, inspirada en un pragmatismo aclamado en su momento porque contrastaba visiblemente con cierta tendencia latinoamericana hacia el “regionalismo ceremonial”<sup>3</sup>. Este protocolo disponía, incluso, que la propia creación de un mecanismo permanente para la solución de controversias comerciales, quedara supeditada a la constitución definitiva de la Unión Aduanera.

A pesar de esta inclinación de partida, el proyecto de integración del MERCOSUR se fue “repolitizando” poco a poco, alentado por el agotamiento de la lógica liberal, por el arraigamiento del MERCOSUR en el escenario internacional, y por la adopción de más de mil normas cuya incorporación al derecho de cada una de las naciones es supremamente delicada y que, además, plantean dificultades de interpretación y de respeto entre países.

Fue así como en 1998 se creó un Foro de Consulta y de Concertación Política

<sup>3</sup> Según la expresión utilizada por Verónica Montecinos (“Ceremonial regionalism, institutions and integration in the Americas”. *Studies in comparative international development*. 31 (2). 1996). Las instituciones del MERCOSUR se reducen a tres órganos decisores (el Consejo del Mercado Común –CMC-, el Grupo del Mercado Común –GMC-, y la Comisión de Comercio), un órgano de representación parlamentaria (Comisión Parlamentaria Conjunta –CPC-), un órgano consultivo (el Foro Consultivo Económico y Social –FCES-), y un órgano de apoyo (Secretaría Administrativa del MERCOSUR –SAM).

(FCCP) llamado a debatir acerca de una agenda política, tanto en el plano interno (ciudadanía comunitaria, temas educativos, cultura, desarrollo social, ...) como a escala externa (participación de los estados asociados en el diálogo). En 2003, con la entrada en vigencia del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, se determinó la instalación, en 2004, en Asunción, de un Tribunal Permanente de Revisión (TPR), abriendo así el camino para una futura Corte de Justicia del MERCOSUR.

Finalmente, también en 2003, se creó una nueva institución, la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), cuyo papel está estrechamente relacionado con la personalidad de su presidente, el ex presidente argentino Eduardo Duhalde. La CRPM posee una amplia capacidad de iniciativa, y su presidente tiene una función de representación internacional del MERCOSUR.

Sin duda, un día habrá que analizar la estrategia personal de Duhalde que lo llevó a ocupar una posición central en la reactivación del MERCOSUR. Después de haber contribuido indiscutiblemente a la caída del presidente De la Rúa en 2002, y tras haber ejercido el cargo de presidente interino, antes de la elección de Kirchner, Duhalde procedió a un repliegue estratégico en Montevideo, lo que le permitió colocarse “en reserva”, con mi-

ras a las próximas elecciones argentinas. Mantiene excelentes relaciones con Lula, y su deseo de “existir” en el plano político lo ha llevado a valorizar al MERCOSUR. Incluso en su momento quiso presidir la “Convención”, para dotar al MERCOSUR de una constitución, intención que no fructificó. Más allá del FCCP, del TPR, de la personalidad de Duhalde y del papel de la CRPM, es importante resaltar un cuarto vector de repolitización del MERCOSUR: la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), la cual, podemos afirmar, contribuye en la actualidad a que surja un verdadero promotor de la integración<sup>4</sup>. Sin embargo, no todo fue sencillo y todavía no hay nada totalmente garantizado.

#### **LA SECRETARÍA DEL MERCOSUR: DIFÍCIL SURGIMIENTO DE UN PROMOTOR POLÍTICO**

Como sucede con frecuencia en los procesos de integración, unas simples decisiones de carácter técnico pueden desencadenar dinámicas o crear engranajes que luego son difíciles de controlar.

Probablemente, la decisión 30/02 del mercado común (CMC) sea uno de esos casos. Al prever la transformación de la Secretaría Administrativa, único y muy modesto órgano permanente del MERCOSUR, en Secretaría Técnica (SM),

<sup>4</sup> En el sentido en que esta expresión fue utilizada por la Comisión Europea en la *Revue française de science politique* consagrado a “La Comission Européenne. Cultures, politiques, paradigmes” (46(3), junio de 1996).

dotada de un Sector de Asistencia Técnica (SAT), cuya misión consiste en “contribuir a la formación de un espacio de reflexión común sobre el desarrollo y la consolidación del proceso de integración”, no cabe duda que el CMC hizo que el MERCOSUR alcanzara una etapa esencial.

Muchos hábitos se vieron trastornados cuando en 2003 se abrió una convocatoria para la contratación de cuatro consultores técnicos: dos economistas y dos juristas. Los cuatro nuevos consultores, seleccionados entre 400 candidatos, tienen la legitimidad que les confieren sus altas competencias, que los colocan por encima de los diplomáticos de escaso nivel que llevan alrededor de quince años encargándose de las diferentes negociaciones.

Durante el primer año de funcionamiento del SAT se presentaron numerosas discrepancias, en especial con los sectores más conservadores de la diplomacia, muy afectos al carácter estrictamente intergubernamental del MERCOSUR. Los “enemigos” del SAT, por ejemplo, lograron obtener que el apoyo técnico prestado a los diferentes órganos consultivos del MERCOSUR quedaría supeditado al consentimiento previo unánime de los órganos permanentes, lo que podría llevar a que el SAT ejerza sus funciones de manera más informal.

Sin embargo, los consultores técnicos lograron que sus puntos de vista integra-

cionistas prevalecieran, e hicieron ver la perspectiva regional de la integración, lo que les permitió ser escuchados en las altas esferas del poder.

Fue así como, en 2004, de conformidad con la decisión CMC 30/02, el SAT elaboró su primer informe semestral dándole a este ejercicio el tono crítico y prospectivo deseado por los miembros del CMC<sup>5</sup>. Al hacerlo público e inspirar la organización de un seminario de reflexión preparatorio a la Cumbre de Ouro Preto, de diciembre de 2004, el SAT fue todavía mucho más lejos, afirmándose como nuevo promotor político del MERCOSUR.

Los debates que se dieron durante el seminario, que contó con la participación de personalidades políticas de envergadura, como Marco Aurelio García, consejero diplomático del presidente Lula, constituyeron un apoyo indiscutible a las tesis integracionistas del SAT.

Y es que el reto es precisamente la preparación de la Cumbre del MERCOSUR de Ouro Preto, para diciembre de 2004. Después de haberse abstenido de cualquier celebración con motivo del décimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción en 2001, los presidentes Lula, Kirchner y, sin duda, Tabaré, todos ellos muy afectos a los progresos de la integración, verían con muy buenos ojos un “segundo” aniversario.

<sup>5</sup> Ver SM/SAT. *Un foco para el proceso de integración regional*. Primer informe de la Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, julio de 2004 (se puede consultar en el sitio web del MERCOSUR).

La reforma del protocolo adoptado en Ouro Preto en diciembre de 1994 está a la orden del día.

### ¿QUÉ REFORMA POLÍTICA?

El contenido de la reforma será decidido en los próximos meses, pero los términos del debate ya fueron definidos por el informe semestral y otros documentos inspirados en el trabajo del SAT.

El informe semestral propone cinco escenarios de evolución institucional.

El primer escenario consiste en mantener el *statu quo* y no emprender ninguna reforma institucional. De acuerdo con el análisis del SAT, este proceder sería incompatible con la dinámica de creación de nuevos órganos, señalada anteriormente.

El segundo escenario se limitaría a tomar nota de esta dinámica para darle coherencia a un conjunto nuevo de órganos, lo que correspondería a someter a Ouro Preto a un *lifting*, y que, según la SAT, no haría más que reforzar los defectos de las instituciones. Estas fallas son de dos tipos: por una parte, tienen que ver con la periodicidad y la rotación de las negociaciones y, por otra, con el método estrictamente intergubernamental que rige las negociaciones. Según los estimativos del SAT, el costo que genera, cada seis meses, la reunión episódica de los grupos de trabajo en el país al que le corresponde la presidencia del MERCOSUR, es muy superior al que representa mantener una burocracia permanente en la sede del

MERCOSUR en Montevideo.

El tercer escenario sería la creación de un órgano de decisión permanente, que respete el carácter intergubernamental de la metodología de integración del MERCOSUR. Dos órganos podrían desempeñar esta función: la CRPM, aunque este órgano no ha demostrado tener la competencia suficiente; o el CMC, en su formación de reunión de ministros. El SAT se inclina por la segunda opción.

El cuarto escenario prevé la creación de un Parlamento del MERCOSUR. Desde hace varios años, esta propuesta ha originado numerosas tomas de posición dentro del MERCOSUR, y actualmente parecería recoger una amplia adhesión. Aquí existe una doble preocupación: facilitar la internalización de las normas comunitarias, haciendo que el Parlamento garantice un vínculo con los órganos legislativos de los diferentes países, cosa que la CPC no ha logrado realizar, y dotar al proceso de integración de una legitimidad. Más adelante volveremos sobre esta probable innovación institucional que debería conducir, en 2006, a la instalación de un Parlamento.

El último escenario sería el de la profundización de la integración hacia el supranacionalismo con, por ejemplo, una autoridad común encargada de implementar la política comercial, y una corte de justicia con la misión de armonizar la interpretación de las normas.

## ¿DEMOCRATIZAR AL MERCOSUR?

La creación de un Parlamento, tema que estuvo en el centro de las discusiones del seminario de Montevideo, celebrado el 27 y 28 de agosto de 2004, es la respuesta a la voluntad expresada por numerosos participantes, de dotar al MERCOSUR de legitimidad democrática.

Habría mucho que decir acerca de la voluntad de legitimidad y de calidad democrática del proceso de integración, que se inscribe claramente dentro de una coyuntura internacional muy atenta a todo aquello que toque la representatividad de las organizaciones internacionales. Cabe recordar que el PT brasileño, muy implicado en la organización del Foro Social Mundial de Porto Alegre, siempre ha estado a la vanguardia de este combate.

Más allá del Parlamento, el objetivo del SAT es favorecer la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR, en todos los niveles de decisión.

La voluntad de democratizar el MERCOSUR es loable, y debería permitir que el proceso de integración lograra una etapa importante en diciembre de 2004, aprovechando la excepcional ventana que abre el momento político actual. Sin embargo, hay que decir que suscita dos tipos de observaciones que sólo podemos evochar aquí brevemente, pero que merecen amplios desarrollos.

En primer lugar, el MERCOSUR es un proceso de integración que ya es “democrático”. Desde sus inicios, el sector de los industriales, los sindicatos u otras asociaciones han participado, con frecuencia, en las labores de los subgrupos de trabajo del GMC. También es cierto que, en ocasiones, los actores consideran que esta participación es decepcionante. Allí las discusiones son altamente técnicas, y los sindicalistas deploran no ser llamados a participar en deliberaciones más políticas, las cuales siguen siendo confidenciales y centralizadas. ¿Acaso debería esto sorprender, conociendo las características de los regímenes políticos internos de los diferentes estados miembros? Con frecuencia, el carácter democrático del MERCOSUR es juzgado, en la región, a la luz de criterios mucho más estrictos que los que se aplican a los regímenes políticos nacionales.

Pero el MERCOSUR también ya es “democrático” porque, desde sus inicios, la sociedad civil ha tomado en sus manos el proceso de integración. Una integración “por la base” ha venido desarrollándose activamente, sin que la estructura institucional la haya tenido en cuenta<sup>6</sup>. El caso de la red de ciudades del MERCOSUR merece mención particular. Las “merociudades”, que son 123, desarrollan un importante trabajo de cooperación, creando bienes públicos regionales, totalmente ignorados por el MERCOSUR institucio-

<sup>6</sup> He desarrollado este punto en diversas publicaciones, a partir del estudio del CERI, ya mencionado.

nal. Se podrían mencionar otras iniciativas tales como la Bienal del MERCOSUR de arte contemporáneo, llevada a cabo en Porto Alegre. Aquí vemos, a través de las elecciones artísticas realizadas por los sucesivos comisarios, una contribución a que surja una identidad regional, también ignorada totalmente por los “mercócratas” de Montevideo.

Sea lo que fuere, tomando nota de la voluntad actual de democratizar al MERCOSUR, no es seguro, en segundo término, que la creación de un Parlamento sea la mejor opción.

Desde ciertos ángulos, la opción de desarrollar la vía parlamentaria de la democracia representativa, resulta un tanto decepcionante en una región del mundo que, desde hace más de una década, ha innovado en materia de democracia participativa<sup>7</sup>.

En este sentido, la profundización de una “democracia de comités” permitiría, muy seguramente, alcanzar los objetivos establecidos. La simple instalación, en Montevideo, de una sede permanente para el conjunto de negociaciones haría visibles estos fenómenos de “compensaciones recíprocas diferidas”, característicos del

trabajo en comité, y que favorecen que surja el interés general<sup>8</sup>. El carácter representativo de los subgrupos de trabajo del GMC podría ser reexaminado.

Paralelamente, el MERCOSUR no parece discutir, en su fase preparatoria de Ouro Preto II, el tema del giro hacia una integración positiva. Se enfoca la adopción de fondos estructurales para reducir las profundas asimetrías de desarrollo que caracterizan la región, pero se podría profundizar el análisis, ya que se sabe con claridad que la legitimidad de un proceso de integración se construye con base en las ventajas que le aporta a los ciudadanos<sup>9</sup>. Entonces, se nos viene a la memoria el tema de las infraestructuras que, puesto de presente por Marco Aurelio García, consejero diplomático de Lula, con ocasión del seminario de Montevideo, podría estar a la vanguardia de una política común.

Ciertamente, el Parlamento puede constituir un mecanismo que complete los otros pasos posibles, pero como lo desea el SAT, deberá entonces inscribirse en una reforma global que siente las bases de un auténtico proceso legislativo en el MERCOSUR, sin lo cual podría limitarse a una función decorativa.

<sup>7</sup> Aquí, naturalmente, estoy haciendo referencia al Presupuesto Participativo aplicado en Porto Alegre y en un centenar de ciudades brasileñas, pero también en Montevideo (Uruguay), Córdoba (Argentina), etc.

<sup>8</sup> Aquí me refiero a las concepciones de Giovani Sartori, desarrolladas en el capítulo 8 del primer volumen de *Theory of democracy revisited*, Chatham house publishers. 1987.

<sup>9</sup> A este respecto, todavía estoy influido por la idea de la *demo-distribución* de Sartori por Fritz Scharpf en “Negative and positive integration in the political economy of european welfare states”, en Gary Parks, Fritz Scharpf, Philippe Schmitter, Wolfgang Streeck, *Governance in the european union*, Sage publication. 1996.

La ausencia de tradición parlamentaria en la región, y el descrédito profundo que golpea a las clases políticas, hacen dudar del potencial “legitimador” de un Parlamento, pero lo esencial está finalmente, en otra parte.

El proyecto del Parlamento del MERCOSUR es hoy una concreción de las energías, alimenta el ímpetu de la reforma del MERCOSUR, y permitirá muy seguramente una mayor implicación de las clases políticas en el proyecto integracionista. Ouro Preto II constituye en realidad una oportunidad histórica que hay que aprovechar, y el Parlamento del MERCOSUR es el estandarte de la reforma. Se puede dudar de su capacidad para llenar el supuesto “déficit” democrático del MERCOSUR, pero es innegable que representará una etapa importante en la constitución de un MERCOSUR político.



# La política exterior de Estados Unidos: una visión desde la periferia<sup>1</sup>

Pablo Andrade A.\*

Coordinador de la maestría en estudios latinoamericanos, USAB-Sede Ecuador.  
correo electrónico:  
[pandrade1@uasb.edu.ec](mailto:pandrade1@uasb.edu.ec)

La política exterior de Estados Unidos persigue dos objetivos interrelacionados: primero, en el corto y mediano plazo consolidar y aumentar su predominio militar a nivel global y, segundo, en el largo plazo institucionalizar esa dominancia en un orden político sumamente difícil -o costoso- de transformar. La política exterior estadounidense hacia América Latina, en general, y en relación con la Región Andina, y más específicamente al Ecuador, debe estudiarse a partir de la consideración de esos fines rectores de las decisiones y comportamientos de Estados

Unidos, así como de los medios que emplea para lograrlos, a saber: los tratados de libre comercio (TLC); la guerra antiterrolista y la promoción de la democracia.

Aunque superficialmente el comportamiento internacional de Estados Unidos aparece similar al del Imperio Británico durante el largo siglo XIX (c. 1800-1914), analizarla desde la perspectiva del imperialismo sería emplear las gafas erróneas. No entrará a presentar y discutir las experiencias históricas contrastantes entre la Inglaterra del largo siglo XIX y la política contemporánea de Estados Unidos, que

\* Fecha de entrega, 29 de julio de 2004. Fecha de aceptación, 2 de septiembre de 2004. Este artículo también se publicará en la revista *Comentario Internacional*, del Centro Andino de Estudios Internacionales, núm. 6, II semestre de 2004. Se publica con la autorización del autor (30-10-2004).

<sup>1</sup> Este artículo es una reflexión sobre las relaciones de Estados Unidos y la Región Andina, en especial Ecuador, y se inscribe en la línea de trabajo relaciones hemisféricas del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales.

ponen en duda el empleo de las categorías “imperio” e “imperialismo” para analizar este último caso. Por el momento, baste con señalar dos defectos fundamentales en los que incurren con frecuencia los análisis actuales sobre “el imperio” y que, desde mi perspectiva, los rinden cognitivamente inútiles. Primero, la categoría “imperio” como es empleada en las teorías de los estudios culturales (tanto en su versión posmarxista como en la variante poscolonial, cfr. Moreano: 2002; Mignolo: 2002, respectivamente), tiende a convertirse en un cajón de sastre en el que se confunden las experiencias históricas de los imperios pre-capitalistas europeos -España y Portugal, principalmente- con las del Imperio Británico –capitalista-. Segundo, como es empleado en autores como Hardt y Negri (2002), la categoría “imperio” depende de asumir el supuesto de que las dinámicas de la globalización ocurren de manera inevitable. Este condicional produce dos implicaciones analíticas riesgosas. Primero, deja de lado el análisis de la acción de sujetos concretos en la estructuración de instituciones y límites para la acción de rivales también concretos. Segundo, confunde a la globalización con la política exterior estadounidense. Una y otra implicaciones rinden, tanto a la globalización como a la política exterior estadounidense, como “procesos sin sujeto” que sólo pueden ser

entendidos a través de un funcionalismo bastante *naïf* (Hay: 2002). En cualquiera de los dos casos, la conclusión de que los Estados Unidos persiguen una política imperial produce distorsiones cognitivas que ocultan y hacen más difícil ubicar las encarnaciones e impactos concretos de su política exterior en los países andinos y más aún hacia Ecuador.

En el caso de la Región Andina el análisis debe proceder mediante la identificación de los factores históricos de largo plazo que han estructurado las relaciones de Estados Unidos con la región, y de los cambios que en esas relaciones se han producido a partir de las políticas de la administración Bush de “guerra al terrorismo” y “Nacional Security”<sup>2</sup>. Entre los primeros hay que tomar en consideración que en la región coexisten países que han sido importantes históricamente para la política exterior estadounidense, como Colombia y Venezuela, con países tradicionalmente secundarios, como Ecuador, Perú y Bolivia (Dunkerley, 1999: 13-17; Domínguez, 1999: 43-45). También es posible indicar que, independientemente de su importancia para Estados Unidos, los países andinos han mantenido políticas exteriores favorables a ese país. Entre los cambios contemporáneos, cabe destacar dos. Primero, el carácter fuertemente ideológico

<sup>2</sup> Véase <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>. Es decir, en las áreas de la “nueva agenda comercial” (Bulmer-Thomas y Page, 1999: 80-81).

que la administración de George W. Bush ha impreso a las relaciones de Estados Unidos con Colombia, Venezuela y Ecuador; países con los cuales Estados Unidos se relaciona ahora principalmente a través de una percepción de potenciales amenazas a su seguridad doméstica (Fuentes, 2004: 14-15; Council on Foreign Relations, 2003: 6-8; Tulchin, 2003: 54-57). Segundo, que por primera vez en la historia de las relaciones de Estados Unidos con la región existe un gobierno claramente opuesto a los intereses de seguridad de ese país en relación con el terrorismo y Cuba, el del presidente venezolano Hugo Chávez (Levine, 2002: 263-264).

La aproximación que propongo a la política exterior estadounidense desde Ecuador debe, entonces, considerar al menos tres elementos. Primero, históricamente y en el presente Ecuador ha ocupado un lugar bastante periférico en la política exterior estadounidense. Segundo, este lugar ha cambiado moderadamente por la exacerbación ideológica de la política de la administración Bush hacia Colombia, principalmente, y hacia Venezuela, en segundo lugar. Tercero, la política exterior ecuatoriana habitualmente ha seguido una línea de alineación hegemónica sostenida en forma consistente por los gobiernos ecuatorianos independientemente de las preferencias ideológicas domésticas de estos últimos (Hey, 1999). Manteniéndose estos factores constantes, la pregunta fundamental a la que me aboco en el presente artículo es ¿En qué me-

dida las relaciones entre el gobierno de Estados Unidos y el actual gobierno ecuatoriano contribuyen al logro de los intereses estadounidenses en la región? Sostengo que para avanzar en la respuesta es necesario dar cuenta de la estructuración histórica de esas relaciones, para luego dar cuenta de las políticas ecuatorianas frente a iniciativas norteamericanas tales como el impulso a un posible tratado de libre comercio (TLC) y la mayor proximidad entre los ejércitos de los dos países en temas de seguridad.

### **1. INTERESES GLOBALES, REGIONALES Y LOCALES.**

Históricamente los intereses de Estados Unidos en relación con América Latina han estado filtrados por las relaciones del primero con Europa y otros potenciales rivales en la región (Dunkerley, Op.cit.: 5-6; Smith, 1996: 331). Este filtro ha actuado para producir las principales doctrinas de la política exterior estadounidense hacia la región (vg. Doctrina Monroe, 1823; el Corolario Roosevelt y la diplomacia del dólar, 1933-1940; la doctrina de la lucha contra el totalitarismo durante la Segunda Guerra Mundial; y la doctrina de contención del comunismo luego de la Revolución Cubana de 1959). Esta herencia institucional se continúa en la actualidad en el tema del libre comercio con las iniciativas estadounidenses de integración norteamericana (el tratado con Canadá y luego su

extensión hacia México bajo el NAFTA), la propuesta del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), y más contemporáneamente con los tratados de libre comercio propuestos para América Central (CAFTA) y Colombia, Ecuador y Perú.

De igual manera, el período de la Guerra Fría -esencialmente una lucha entre Estados Unidos y sus aliados europeos contra la Unión Soviética y los países del Pacto de Varsovia, que tuvo como teatro de operaciones militares el Tercer Mundo- dejó tres herencias institucionales en la política exterior estadounidense que continúan actuando como filtros cognitivos para la decisión de políticas hacia América Latina, aún cuando las condiciones que dotaban de racionalidad a esas decisiones hayan desaparecido, a saber: 1) la tendencia de Estados Unidos a emplear la fuerza y la coerción (vg. Guatemala, República Dominicana, Chile, Granada y Nicaragua entre 1954 y 1990); 2) la transformación de la política fuertemente ideológica anticomunista en la “guerra contra las drogas”, desde la segunda administración Reagan hasta la actualidad, y más recientemente en la “guerra contra el terrorismo”; 3) la política hacia Cuba.

Examinaré estas herencias institucionales primero para el tema del libre comercio y luego para los temas de seguridad y democracia; temas que tomados en con-

junto hacen las veces de una política estadounidense relativamente coherente hacia América Latina. En cada caso mi análisis culminará con el ejercicio microscópico de identificar al Ecuador a través de esos lentes y filtros cognitivos.

#### a. Libre comercio.

Hecha la excepción del tratado de libre comercio que vincula las economías canadiense y mexicana con la de Estados Unidos (NAFTA), las iniciativas de éste por promover el libre comercio en el hemisferio, en sí mismas tienen un valor marginal para la economía estadounidense, pero una gran importancia para promover sus intereses globales, especialmente en las áreas financiera, agrícola, de servicios, propiedad intelectual y protección a las inversiones<sup>3</sup>. Los tratados de libre comercio han facilitado que Estados Unidos gane poder de negociación frente a sus rivales europeos y asiáticos en la creación de instituciones que establecen regulaciones específicas y mecanismos concretos de aplicación de estas reglas en todas o algunas de esas áreas.

Aun cuando el resultado final de la Ronda Uruguay del GATT<sup>4</sup> fue la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) -fuertemente influida en su concepción por los intereses de los gobiernos y compañías transnacionales estado-

<sup>3</sup> Es decir en las áreas de la “nueva agenda comercial” (Bulmer-Thomas y Page, 1999: 80-81).

<sup>4</sup> Tratado General de Comercio, instituido en los acuerdos de Bretton Woods.

unidenses- las regulaciones establecidas así como los mecanismos que las acompañan implican dos riesgos principales para Estados Unidos. En primer lugar, el amplio número de miembros de la OMC fuerza a Estados Unidos a embarcarse en complejas negociaciones multilaterales, altamente visibles, en un contexto en el que es altamente probable que la agenda norteamericana enfrente resistencias internas y externas muchas veces inmanejables<sup>5</sup>. En segundo lugar, y en relación con esas dificultades, las negociaciones multilaterales implican para Estados Unidos un agudo riesgo de perder el control sobre el resultado final. La Unión Europea, Japón y China han sido exitosos en demorar, modificar e incluso detener algunas de las iniciativas propuestas por Estados Unidos para incluir bajo regulaciones comerciales a temas claves tales como la protección de las inversiones, de la propiedad intelectual y la institucionalización de servicios financieros “a la americana”. NAFTA, en cambio, ha resultado muy útil para avanzar esta agenda, y en el caso concreto de México ha facilitado la creación de un régimen agrícola particularmente favorable a Estados Unidos, incluso más allá de las oportunidades que le ofrecía el Acuerdo sobre

Agricultura (AoA, por sus siglas en inglés) de la OMC (Grinspan, 2003: 57-60)<sup>6</sup>.

El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) tal y como fue propuesto en la Cumbre Presidencial de Miami (1994), prometía ser una extensión lógica de la misma estrategia para el conjunto del hemisferio occidental. La preocupación de Brasil, su poder en el MERCOSUR y la coherente búsqueda de un Área Sudamericana de Libre Comercio, así como las estrategias implementadas por el gobierno del presidente Lula para impulsar los intereses brasileños, cambiaron la evaluación inicialmente optimista del gobierno Bush (Hakim, 2001: 61, Cerdas Cruz: 1999, 126-127). El sustituto más adecuado y con mayores probabilidades de éxito ha sido el impulso de tratados bilaterales de libre comercio (TLC).

Los TLC son de hecho un mejor escenario que una potencial ALCA; en primer lugar porque le permiten a Estados Unidos avanzar sus intereses en condiciones de alta asimetría de poder, en las cuales gobiernos urgentemente necesitados de fortalecer sus estrategias de crecimiento por exportaciones están dispuestos a hacer prácticamente cualquier concesión<sup>7</sup>; en segundo lugar porque un TLC resuelve en

<sup>5</sup> Las manifestaciones más dramáticas de estas resistencias han sido las protestas organizadas por movimientos anti-globalización alrededor del mundo con ocasión de reuniones de la OMC, del G7 y de la Cumbre Presidencial de Quebec en 2001.

<sup>6</sup> Igual cosa puede afirmarse del Tratado de Libre Comercio con Chile.

<sup>7</sup> En algunas ocasiones porque dichas concesiones no son tales sino simplemente la prolongación hacia el futuro de las actuales incapacidades de los estados para fomentar el desarrollo doméstico.

la práctica y de una vez por todas, el problema de la exclusión de terceros de beneficiarse de regulaciones sobre inversiones, servicios financieros y otros y propiedad intelectual acordados entre dos estados. Un resultado que no puede despreciarse ante la insistencia de la Unión Europea de favorecer una negociación regional con la Comunidad Andina. Puesto simplemente, los TLC con Colombia, Ecuador y Perú condenarían como fútiles los intentos de los europeos por una mayor penetración comercial y financiera en la región; con el beneficio adicional de que las regulaciones que emanen de la OMC tendrían también menos fuerza en la “región” donde los TLC tendrían vigencia.

Pasando de lo regional a lo local, la entusiasta y -hasta el momento- torpe negociación ecuatoriana, apunta a avanzar rápidamente la agenda estadounidense con Colombia y Perú, que contribuye de esta manera a frenar las intenciones brasileñas y consolida la capacidad de negociación de Estados Unidos frente a rivales extrahemisféricos.

### b. Seguridad y democracia.

Las relaciones de Estados Unidos hacia los países andinos dependen con fuerza de la definición de la administración

Bush acerca de lo que constituye una amenaza a la seguridad nacional y las medidas más apropiadas para contrarrestarla. A partir del ataque del 11 de septiembre el gobierno Bush ha definido como la amenaza de seguridad prioritaria a la posibilidad de que el territorio y la población de Estados Unidos sean alcanzados por ataques terroristas. En el diagnóstico norteamericano la amenaza del terrorismo emana de “la posesión de tecnologías catastróficas por parte de unos pocos amargados”; una situación provocada por “los estados colapsados” y percibida como “inminente”<sup>8</sup>. Independientemente de que esta definición y diagnósticos resultan fuertemente ideológicos y ampliamente vagos, es difícil sostener que cualquiera de esas condiciones se encuentra presente -o incluso de manera “inminente”- en los países andinos. Sin embargo, es dentro de este marco interpretativo ideológico que el gobierno de Estados Unidos ha diseñado y avanzado su actual política hacia Colombia y Venezuela, en el primer caso a través de la calificación de “grupos terroristas” para los grupos armados colombianos, en el segundo por la consideración del gobierno venezolano como favorable a las guerrillas colombianas y a los así llamados “rogue states” del Medio Oriente (Irak principalmente) y Cuba<sup>9</sup>. Es dentro de esta concepción que Estados Unidos conduce

<sup>8</sup> Mi traducción Nacional Security Strategy of the United States of America, Overview, primer párrafo.

<sup>9</sup> La definición de Cuba como un “rogue state” data de la primera administración Reagan y ha sido sistemáticamente mantenida hasta el presente, independientemente del carácter republicano o demócrata de los gobiernos estadounidenses (Fuentes, 2004: 13). Un “rogue state”, es definido como aquel que desarrolla o

su política actual hacia los países andinos.

Dos herencias institucionales de la Guerra Fría y su inmediata resolución actúan como los filtros cognitivos fundamentales de la política exterior americana hacia Colombia, Venezuela y Ecuador. En primer lugar, el componente altamente ideológico en la toma de decisiones. Domínguez (1999: 33-34) ha argumentado que durante el período de la Guerra Fría la política exterior estadounidense hacia América Latina estuvo guiada por consideraciones ideológicas que con frecuencia produjeron decisiones “ilógicas”. Esta característica irracional se manifestó en: “1) la elección de instrumentos para implementar la política de Estados Unidos fue extremadamente costosa y ciertamente desproporcionada para los objetivos buscados; o 2) los instrumentos elegidos para ejecutar la política de Estados Unidos fueron marcadamente inapropiados para alcanzar los objetivos buscados”. En cualquiera de los dos casos, las políticas americanas estuvieron “frecuentemente asociadas con sonoras fallas de diagnóstico acerca de la naturaleza del problema”. Según el autor, esas irracionalidades fue-

ron reforzadas por la predisposición de los presidentes estadounidenses y “la mayor parte de las élites y el público americano [quienes] fervientemente creían en la justicia de su causa y temían y despreciaban profundamente lo que ellos entendían como comunismo...” (mi traducción, Op. cit.: 36).

La desaparición de “la amenaza comunista” en el mundo en general y en América Latina en particular, a fines de los ochenta y comienzos de los noventa no significó el fin de esta perspectiva irracional e ideológica. Por el contrario, la histeria antidrogas desatada por los neoconservadores en el poder durante las administraciones de Ronald Reagan y George H. Bush, permitió preservar el carácter ideológico de la política estadounidense hacia los países andinos y elevó al narcotráfico en Colombia, Perú y Bolivia al lugar de una amenaza de seguridad nacional de primer orden (Smith: 1993). Que los países andinos hayan sido reclutados en la cruzada antidroga, a pesar de los conflictos en relación con los diagnósticos y medios apropiados para resolver el problema<sup>10</sup>, no debería sorprender. El apoyo de los gobiernos andinos a

---

posee armas de destrucción masiva, mantiene vínculos con agrupaciones terroristas, y amenaza los intereses de los Estados Unidos (ídem). Como puede apreciarse ningún Estado andino cumple alguna de estas condiciones, y la definición de Venezuela como un *quasi rogue state* sólo es posible si se acepta que 1) las FARC constituyen una agrupación terrorista, y 2) que existen vínculos comprobados entre el gobierno de Chávez y este grupo.

<sup>10</sup> Recuérdese que los gobiernos de Virgilio Barco y César Gaviria, aunque combatieron ferozmente a los carteles de Medellín y Cali, se opusieron a las políticas norteamericanas de extradición y certificación (Tokatlán y Botero, 1990; Thoumi, 2002: 169-175). De igual manera, los presidentes peruanos García y Fujimori, y el presidente boliviano Paz Zamora, se opusieron a su debido tiempo a la erradicación indiscriminada de cultivos de coca, a la certificación y a las operaciones de interdicción aérea (Thoumi, ídem).

la política antidrogas llevó incluso a la generación de una nueva institucionalidad legal antinarcóticos, plasmada en leyes nacionales y la Cumbre Andina de Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos (Parlamento Andino: 2001). El fracaso resonante de la política norteamericana, así como la evolución de la economía política de las drogas llevó a que hacia fines de los noventa el negocio se concentrara en Colombia, aumentando su importancia ante los ojos de Washington, y reforzando la aproximación militar que la Casa Blanca ha dado para el tratamiento del problema. El punto culminante de esta óptica fue la creación del Plan Colombia y su implementación bajo las administraciones de Clinton y Bush -del lado estadounidense- y Pastrana y Uribe -del lado colombiano-.

Que el consenso ideológico antidroga prosigue las mismas líneas de la irracionalidad de la Guerra Fría, queda ampliamente demostrado no sólo por la persistencia de las políticas antinarcóticos bajo administraciones republicanas y demócratas, sino también por el apoyo bipartidista que estas políticas han generado en el Congreso y el público estadounidense. Incluso organizaciones críticas de la política estadounidense, como el Council on Foreign Relations, han coincidido en relacionar la producción y tráfico de narcóticos con un “potencial colapso de los estados andinos” (Council for Foreign Relations, 2004: 6-7). Este consenso se agudizó luego del 11 de septiembre y por la agresiva política antisubversiva del go-

bierno del presidente Uribe, el cual llegó incluso a afirmar que la amenaza “narco-terrorista” en Colombia era para Estados Unidos un peligro mayor que Iraq y que, por tanto, era necesaria una intervención más decidida de los norteamericanos en Colombia.

Del lado ecuatoriano, los actores domésticos fundamentales como las Fuerzas Armadas, los gobiernos y los congresos han mostrado, por lo menos desde 1984, un apoyo consistente y creciente a la política antinarcóticos americana (Bonilla, 2002: 35-36). Este apoyo es algo más que retórico, los congresos han endurecido la legislación nacional antidrogas (1990), los gobiernos han creado nuevas instituciones especializadas y reforzado a la Policía Nacional, y las Fuerzas Armadas han dejado de considerar las operaciones antidrogas como una tarea ajena a sus responsabilidades (Ministerio de Defensa Nacional, 2002: 29, 58, 80). La cúspide de estas políticas se alcanzó con la firma del Acuerdo de la Base de Manta, mediante el cual se proporciona a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos una base desde la cual pueden realizar operaciones de vigilancia e intercepción antidrogas en la región andina. La mezcla entre política antidrogas y antiterrorista después del 11 de septiembre, la ejecución del Plan Colombia y la política del gobierno colombiano, han desdibujado progresivamente los límites entre antiterrorismo y combate contra las drogas, y vinculado cada vez más a las Fuerzas Armadas y al gobierno

ecuatoriano con un objetivo geopolítico estadounidense mayor para la región andina: prevenir que los estados andinos colapsen y se conviertan en una amenaza mayor a la seguridad nacional de Estados Unidos<sup>11</sup>.

La estrategia estadounidense hacia una “región en peligro” ha sido presentada, por lo menos desde la primera administración del presidente Clinton, como comprensiva bajo el paraguas de la promoción y consolidación de la democracia como forma de gobierno<sup>12</sup>. Independientemente de si el diagnóstico de los países andinos como “failing states” es o no incorrecto -desde mi perspectiva lo es-, los Estados Unidos consideran que la democracia en la región está amenazada por el conflicto interno en Colombia, por la polarización política en Venezuela, por la inestabilidad de los gobiernos en Ecuador, Perú y, más recientemente, Bolivia. La promoción de la democracia en la región andina contempla una serie de instrumentos dirigidos a asegurar la existencia de elecciones libres y justas; la independencia y probidad del poder judicial; y la se-

guridad contractual<sup>13</sup>. Una política común a otras regiones del globo de “reciente democratización”, como por ejemplo los países de Europa del Este (Carroters: 2003) y similarmente avanzada a través de las relaciones que establece USAID con organizaciones no-gubernamentales, principalmente.

La promoción de la democracia, que también es un objetivo compartido por los gobiernos andinos y por organizaciones interestatales como la OEA y la CAN, tiene sin embargo un especial sesgo hacia la producción de instituciones que son abstracciones altamente estilizadas de las instituciones políticas norteamericanas, favoreciendo lo que Peter Evans ha llamado “monocultivo institucional” (Evans, 2004: 30-52). Un sesgo que al menos en el caso de los dos países de la región de más alta prioridad para Estados Unidos, Colombia y Venezuela, ha traído consecuencias indeseables para la población civil en las áreas en conflicto, serias limitaciones a los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos colombianos y, posiblemente, ha vuelto más difícil una solución pacífica del

<sup>11</sup> La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) define a los estados (en proceso de) colapso como “países en los cuales el gobierno está constantemente perdiendo su habilidad para cumplir con sus funciones básicas de gobernar y su legitimidad … con varias condiciones que pueden conducir a la guerra civil y comunal o que pueden resultar de dichos conflictos; crisis humanitarias tales como hambrunas y movimientos masivos de refugiados; y creciente criminalidad y corrupción” (citado en Council for Foreign Relations, Op. cit.: 6).

<sup>12</sup> Un motivo que fue recientemente repetido por el Secretario de Estado Powell con ocasión de la Asamblea de la OEA en Quito; véase <http://www.state.gov/p/wha/rls/news/32566.htm>.

<sup>13</sup> Véase por ejemplo: [http://www.usaid.gov/locations/latin\\_america\\_caribbean/country/program\\_profiles/ecuadorprofile.html](http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/program_profiles/ecuadorprofile.html)

conflicto colombiano (Tokatlián, 2004: 190-192), y un recelo exacerbado hacia la experimentación con nuevas formas de participación política de los sectores populares en Venezuela<sup>14</sup>.

En Ecuador, la forma exacerbada que ha tomado el monocultivo institucional, en especial a partir de los años 1997-98, lejos de contribuir a la estabilidad política de los gobiernos y al logro de procesos más democráticos de toma de decisiones ha incrementado las tensiones sociales y la poca responsabilidad de los gobiernos. Pero, por otro lado, ha favorecido la creación de un gobierno altamente dependiente del apoyo de Estados Unidos y la fragmentación -tal vez definitiva- del movimiento indígena, lo que puede considerarse una exitosa operación quirúrgica que ha removido a uno de los mayores factores de la inestabilidad política del período 1997-2002<sup>15</sup>.

Tomados en conjunto los temas de seguridad y promoción de la democracia se puede afirmar que la tendencia central es a una creciente institucionalización de la presencia estadounidense en la región, y a la creación de un complejo campo de interacciones entre los gobiernos y fuerzas armadas andinos y los estadouniden-

ses. Una tendencia que Carlos Espinoza prevé continuaría en la eventualidad de una administración democrática y, con más seguridad -y probablemente más agresividad- en una segunda presidencia de Bush.

## CONCLUSIONES

He mostrado que, al igual que en otras partes de América Latina, la política estadounidense hacia la región andina procede tanto por vías militares como políticas y comerciales a consolidar la hegemonía estadounidense. He indicado además que, al menos para el caso del gobierno ecuatoriano, este avance depende fuertemente de las políticas adoptadas por éste para acreditar su lealtad hacia los objetivos de las políticas estadounidenses de libre comercio, seguridad y democracia. El hecho de que estas políticas domésticas ecuatorianas sean difíciles de controlar por parte del Congreso, otros poderes del Estado y la sociedad en general, no hacen más que facilitar la alineación hegemónica ecuatoriana.

El cambio de administración en USA no modificaría fundamentalmente esta dinámica, excepto si la política exterior de USA se retira totalmente de la política de

<sup>14</sup> Lo que no quiere decir que esté avalando los comportamientos claramente antidemocráticos del gobierno del presidente Chávez, simplemente sostengo que entre los múltiples errores que ha cometido este gobierno hay interesantes experimentos de participación política que bien podrían ser coartados por la obsesión con un solo modelo institucional de relación Estado-sociedad civil favorecido por los estadounidenses.

<sup>15</sup> Que la propia dirigencia indígena haya contribuido inconscientemente, pero de manera entusiasta a este efecto no hace sino indicar la importancia de los factores domésticos, sin embargo, este aspecto del análisis me llevaría más lejos de los límites que he establecido para la presente discusión.

guerra antiterrorista, o al menos modera su política hacia Colombia -cambio que a su vez depende también de una transformación de la política doméstica colombiana-. El factor doméstico ecuatoriano que podría modificar en algo la actual alineación hegemónica sería una readecuación de la dirección del Estado bajo un liderazgo civil “esclarecido”. Ninguno de los elementos de este escenario son por el momento probables. Una ausencia que resulta tanto más preocupante porque la ventaja fundamental en el largo plazo de la institucionalidad Estados Unidos - Región Andina emergente es que una vez ganada la batalla por las instituciones sus efectos se prolongan, incluso si han desaparecido las condiciones originales, con lo que el futuro de la región puede quedar comprometido por algunas décadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla, Adrián, “Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana”, en Adrián Bonilla (ed.), *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*, Quito: FLACSO-CAF-Academia Diplomática, Quito: 2002.
- Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*, New York, N.Y.: Council on Foreign Relations, 2004.
- Cerdas Cruz, Rodolfo, “United States Foreign Relations and the Promotion of Democracy in Latin America”, en Victor Bulmer-Thomas and James Dunkerley (eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*, Cambridge, MA., London, England: Institute of Latin American Studies, University of London and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Domínguez, Jorge I., “US - Latin American Relations during the Cold War and its Aftermath”, en Bulmer-Thomas and Dunkerley (eds.), Op.cit.
- Dunkerley, James, “The United States and Latin America in the Long Run (1800-1945)”, en Bulmer-Thomas and Dunkerley (eds.), Op.cit.
- Evans, Peter, “Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation”, en *Studies in Comparative International Development*, Winter 2004, Vo. 38, No. 4.
- Fuentes, Claudio, “Estados Unidos 2000-2003: Tendencias de política exterior”, *mimeo*, Chile-FLACSO: 2004.
- Hay, Colin, “Globalization as a Problem of Political Analysis: Restoring Agents to a ‘Process without a Subject’ and Politics to a Logic of Economic Compulsion”, en *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 15, Number 3, 2002.
- Hakim, Peter, “The Uneasy Americas” en *Foreign Affairs*, March/April, 2001.
- Grispun, Ricardo, “Exploring the Links Among Global Trade, Industrial Agriculture, and Rural Underdevelopment”, en Liisa L. North and John D. Cameron, *Rural Progress, Rural Decay. Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives*, Bloomfield, CT: Kumarian

- Press, 2003.
- Ministerio de Defensa Nacional de la República del Ecuador, *Política de Defensa*, Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2002.
- Moreano, Alejandro, *El apocalipsis moderno*, Quito: Planeta, 2002.
- Mignolo, Walter, “Colonialidad global, capitalismo y hegemonía epistémica”, en Catherine Walsh (ed.), *Indisciplinar las ciencias sociales: geopolítica del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde lo andino*, Quito: UASB-Abya Yala, 2002.
- Naím, Moisés, “Meet George W. Kerry”, en *Foreign Policy*, May/June, 2004.
- Smith, Peter H., *El combate de las drogas en las Américas*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Tokatlián, Juan Gabriel, “Colombia: más inseguridad humana, menos seguridad regional”, en José María Gómez (ed.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- Tulchin, Joseph S., “Estados Unidos - América Latina. Nuevos espacios y temas estratégicos. Posibilidades y obstáculos en una relación cada vez más compleja”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), Caracas: Nueva Sociedad, 2003.
- Thoumi, Francisco, “La economía política de las drogas ilegales en los Andes”, en *Comentario Internacional*, Número 4, 2002.

# La Constitución europea: una solución para la política exterior y de seguridad común

Miguel Martínez  
y Adriana Peña\*

Profesor de la Facultad  
de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales de la  
Universidad Externado de Colombia;  
Adriana Peña profesional en  
finanzas y relaciones internacionales.

Investigadora en la temática de la  
Unión Europea. Asistente de la  
Coordinación general del CIPE.

*correo electrónico:*  
[mmartinez@uexternado.edu.co](mailto:mmartinez@uexternado.edu.co)  
[apena@uexternado.edu.co](mailto:apena@uexternado.edu.co)

## 1. INTRODUCCIÓN

El pasado 18 de junio se aprobó por unanimidad el tratado por el cual se crea una Constitución europea. Después de catorce meses de trabajo de la Convención para el Futuro de Europa, presidida

por Giscard d'Estaing<sup>1</sup>, se elaboró un primer borrador que fue presentado en el Consejo Europeo de Salónica en julio de 2003. Luego de una dura y larga conferencia intergubernamental que comenzó en octubre del mismo año bajo la presidencia italiana del Consejo<sup>2</sup>, por fin la presi-

\* Fecha de entrega, 9 de agosto de 2004. Fecha de aceptación, 19 de octubre de 2004.

<sup>1</sup> La Declaración de Laeken de diciembre de 2001 creó la Convención para el futuro de Europa que inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002. La Convención estaba formada por personal de la Comisión, del Consejo de Ministros, del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales de los actuales 25 miembros de la Unión.

<sup>2</sup> El presidente Berlusconi tuvo que pasar por la decepción del Consejo Europeo de Bruselas que fracasó. El texto no se aprobó en dicha fecha por el desacuerdo de España y Polonia con el reparto de poder propuesto en el Consejo.

dencia irlandesa consiguió llegar a un consenso con todos los estados miembros para que saliera adelante tan conflictivo texto.

El proyecto de tratado por el que se crea una Constitución europea incluye muchas novedades: la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales (Parte II), una división más clara de las competencias dentro de la Unión Europea (UE), la dotación de personalidad jurídica a la UE, la desaparición de los pilares creados en el Tratado de la Unión Europea en Maastricht, entre otras. Uno de los aspectos clave que se ha visto afectado por los cambios es el de la política exterior y de seguridad común de la UE, incluyendo la parte de defensa (PESD) de la misma.

La coyuntura internacional que coincidió con la elaboración de la Constitución y la consiguiente conferencia intergubernamental<sup>3</sup> ha provocado que la política exterior común pase a un primer término, pues se ha cuestionado la relevancia del papel de la UE en el mundo. Ésta se ha convertido en poco tiempo en una potencia económica de primer orden en el mundo. Es el primer donante de ayuda oficial al desarrollo, es la primera potencia comercial del mundo y conforma una cuarta parte del PIB mundial, lo que la convierte en una potencia civil, pero no

ha logrado, en muchos aspectos de la política internacional, pronunciarse con una sola voz, al diferenciarse la posición franco – alemana de la británica o incluso, actualmente, la de los países que se acaban de adherir a la Unión<sup>4</sup>.

Esto ha provocado que la acción europea en el exterior se limite a los aspectos económicos y de cooperación, quedando en manos de cada Estado los aspectos de seguridad y defensa; estos estados han ido tomando posiciones en lo que Donald Rumsfeld, secretario de defensa, denominó la “nueva y la vieja Europa”.

El Tratado Constitucional intenta superar esta visión que se tiene de la UE en el exterior con una serie de reformas, tanto institucionales como de toma de decisiones en el marco de la política exterior y la seguridad común, que pretenden dar más coherencia y eficiencia a la acción exterior de la Unión. Se ha intentado solucionar, sin demasiado éxito, el gran dilema sobre los métodos intergubernamentales o comunitarios; de hecho, el texto que finalmente se aprobó parece un buen consenso entre los dos métodos. Sólo cabe esperar cómo se desarrollarán los hechos y ver si los estados, en el momento en que la Constitución Europea entre en vigor, se inclinarán por el método intergubernamental

<sup>3</sup> El inicio de los trabajos de la Convención tuvo lugar en febrero de 2002. Lo que produjo mayor controversia a la hora de definir la política exterior fue la crisis de Iraq que dividió rotundamente las posturas, a lo largo de dos grandes líneas: la del eje franco-alemán y la británica, acompañada por la española del gobierno Aznar.

<sup>4</sup> Estos países optaron por adherir a la postura norteamericana en la guerra de Iraq presionados por su posible entrada en la OTAN unos y otros por su vocación atlantista nada más caer la Unión Soviética (Polonia).

o, por el contrario, lo harán por el supranacional o comunitario.

## 2. LA UE CON PERSONALIDAD JURÍDICA

Una de las grandes novedades de la Constitución europea y que podría trascender en las relaciones de ésta con el exterior, es el hecho de atribuirle a la UE personalidad jurídica (art. I-7). Los tres pilares de la Unión, creados en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, en 1992, desaparecen por su gran complejidad y falta de efectividad en el objetivo de acercar la Unión a los ciudadanos, los cuales no comprendían en absoluto aquello de que la Comunidad Europea era una cosa, el Tratado CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero) otra y la Unión Europea otra muy diferente.

Con el texto constitucional desaparecen los tres pilares y la personalidad jurídica de la que disponían las antiguas comunidades se le otorga al conjunto de la Unión<sup>5</sup>. Lo importante es analizar las consecuencias que se podrían producir tras este cambio.

En primer lugar, esta modificación puede interpretarse como un paso hacia la creación de un gran Estado europeo. Los

encargados de la redacción del texto se vieron impedidos de introducir dentro de la Constitución la palabra “federal”, por lo que esta interpretación iría demasiado lejos, quizá, de las intenciones verdaderas al dotar a la Unión Europea de personalidad jurídica. Por otra parte, sí que le da más coherencia a la hora de participar en foros internacionales, pues se podrá aludir a la UE como actor dentro de los mismos y con el compromiso expreso de no ir en contra de los intereses comunes. También se le dota de la posibilidad de concluir tratados, desarrollar un cuerpo diplomático propio y de superar la estructura intergubernamental que le proporcionaba los tres pilares<sup>6</sup>.

Por el contrario, este cambio puede aún resultar más confuso a la hora de definir qué es exactamente la UE. Está claro que no es un Estado ni federal ni confederado, ni tampoco una organización internacional común, pues el grado de soberanía que ha adquirido le sitúa más cerca del anterior concepto; además, el dotarse de una Constitución le da un instrumento típico de una organización estatal. Se podría afirmar, en palabras de José María de Areilza, que la Constitución europea es un “nombre que pone de relieve la existencia de una comunidad política

<sup>5</sup> El Tratado de Maastricht creó la estructura de pilares: el pilar central era el comunitario en el que se enmarcan las comunidades europeas, el segundo era el de la política exterior y de seguridad común y el tercero el de asuntos de justicia e interior. Estos dos últimos eran los llamados pilares intergubernamentales; de ahí la importancia de hacerlos desaparecer e introducirlos en el mismo marco que el resto de las políticas comunitarias.

<sup>6</sup> Aldecoa Luzarraga, Francisco, “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, en Real Instituto Elcano, DT N° 1/2004 – Documentos.

europea que ha trascendido su origen de organización internacional". Más allá de esto, todo cabe a la hora de expresar qué es la UE y cómo debe presentarse al resto del mundo.

Por último, es necesario hacer ver la importancia que supone el hecho de haber renunciado al punto de inflexión que supuso Maastricht para la política exterior, no de manera negativa sino todo lo contrario, pues aquél fue un gran avance, necesario y que la coyuntura del momento pedía a gritos. Ahora, con 25 miembros, el cambio es mucho más significativo, ya que la coyuntura actual y los ciudadanos de la UE anhelan que ésta tenga una sola voz.

### **3. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES: EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES Y EL PRESIDENTE DEL CONSEJO**

Como se ha dicho, la desaparición de la estructura de los tres pilares es sumamente importante. También lo es desde el punto de vista institucional, puesto que en el modelo anterior, las instituciones comunitarias (sobre todo la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) únicamente tenían competencia en las materias reguladas dentro del pilar central o supranacional, quedando los otros dos a la voluntad de los estados. Sin em-

bargo, al incluir todo en un solo texto y aunque quepan excepciones, las instituciones europeas, con la Constitución, han conseguido verse inmersas en todas las políticas de la Unión, aunque no como ellas hubieran deseado.

#### **3.1 La presidencia del Consejo**

En la actualidad, la presidencia del Consejo la ejercen semestralmente cada uno de los estados, por orden alfabético, presentando un programa para seguir durante cada presidencia. Éste, evidentemente, está condicionado por los intereses particulares o más cercanos al Estado que la ejerce<sup>7</sup>, aunque los objetivos comunes de la Unión se lleven a cabo en cada período. Sin embargo, este método parece un poco arbitrario a la hora de ejecutar las políticas y también en el momento de representar a la UE en el exterior, pues no es lo mismo una representación en manos británicas que en las germanas.

En cuanto a la representación exterior por parte de la presidencia del Consejo, ésta forma parte de lo que se denomina "*la troika*", constituida también por el presidente de la Comisión y el secretario general del Consejo o alto representante de la política exterior y de seguridad común de la UE. Como se puede apreciar, la representación exterior en este formato no ha ofrecido demasiada cre-

<sup>7</sup> Por ejemplo, las cumbres con América Latina y el Caribe, celebradas en Europa, siempre lo han sido bajo las presidencias españolas, al igual que la Conferencia de Barcelona para iniciar la estrategia para el Mediterráneo.

dibilidad ni en el interior ni en el exterior de la Unión.

Por esta razón, en el texto constitucional, se crea una figura diferente y que en teoría debería dar más consistencia y credibilidad a la imagen exterior de la UE. Se sigue llamando presidente de Consejo, pero en vez de ser ejercida por los estados miembros y sus representantes, será ejercida por una persona elegida por mayoría cualificada en el Consejo europeo y que no podrá ejercer al mismo tiempo un mandato nacional.

El presidente será elegido por un período de dos años y medio, lo que permitirá elaborar programas a más largo plazo y éstos no dependerán únicamente de las prioridades de los estados miembros sino del interés general de la UE. Podrá ser reelegido sólo una vez.

El art. I-22 describe las funciones que llevará a cabo la figura del presidente del Consejo:

- Presidirá y dinamizará los trabajos del Consejo; ésta es una función que ya tenía la anterior figura.
- Se encargará de la preparación de los consejos y velará por su continuidad; ésta es una de las funciones más importantes, pues como se había mencionado, la falta de continuidad por las presidencias semestrales es una de las mayores críticas a la estructura actual.
- Se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo europeo, algo que tampoco cambia de sus

actuales funciones.

- Al término de cada Consejo presentará un informe al Parlamento europeo. Ésta es una buena manera de incluir al Parlamento dentro de las iniciativas que lleva a cabo el Consejo europeo.

Por último, el artículo hace referencia a la representación exterior afirmando que “asumirá como tal, en el rango que le es propio, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”, también una figura nueva que a continuación se analizará.

Por lo que se puede apreciar, el presidente del Consejo es una figura que pierde representación exterior a favor de las funciones al interior de la UE, por lo que su perfil ha de ser el de una persona profundamente europeísta y a la vez moderado para poder ejercer su mandato, el cual será juzgado por la capacidad que demuestre a la hora de llegar a consenso con 25 o más posibles posiciones.

Cabe remarcar una última observación, y es que el nombre del cargo es el presidente del Consejo y no de la UE, lo cual daría pie a diversas interpretaciones y también le otorgaría un gran simbolismo que ningún Estado europeo permitiría y más cuando ha habido problemas en el momento de denominar a la siguiente figura creada por la Constitución europea, el ministro de asuntos exteriores de la Unión.

### 3.2 El ministro de asuntos exteriores de la Unión

Uno de los grandes avances de esta Constitución es, sin duda, la creación de una figura que unifique lo que se denomina la acción exterior de la Unión, es decir, que tenga bajo su cargo lo que antes poseía el comisario de relaciones exteriores y también la ejecución de la política exterior y de seguridad común, incluida la defensa. Así, el artículo I-28 crea la figura del ministro de asuntos exteriores de la Unión con el objetivo de dotar a la acción común de una mayor coherencia. Antes de entrar en las funciones que deberá cumplir, cabe anotar varias novedades que hacen de este cargo una tarea bien difícil de desarrollar.

En primer lugar, el nombre de ministro ya trajo sus discrepancias. Todos los estados estaban de acuerdo en crear el cargo como tal, pero no tanto en llamarlo como finalmente quedó registrado en la Constitución, ya que el ministro de asuntos exteriores inglés, Jack Straw, no se sentía muy a gusto con lo que el cargo de ministro puede simbolizar, ni con todas las funciones que le habían otorgado ni tampoco con el hecho de que presidiera

el Consejo de Asuntos Exteriores. Para el ministro británico era suficiente que le denominaran responsable de los asuntos exteriores. Además, contaba con el apoyo de países como Dinamarca, República Checa, Polonia, Letonia y Eslovaquia<sup>8</sup>. Finalmente, la petición del ministro inglés no se tuvo en cuenta y el nombre y sus funciones no variaron.

Otro de los puntos importantes de esta figura es que no queda, como el actual Mr. PESC, en el aire, es decir, como si no perteneciera o no formara parte de ninguna de las instituciones europeas y no tuviera por eso que responder ante alguien de sus acciones. El actual ministro de asuntos exteriores es a la vez uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea, la institución que vela por el interés general de la Unión. Esto le da la capacidad de tener al mismo tiempo poder de iniciativa en temas de política exterior y de seguridad y actuar de manera colegiada, pues la institución a la que pertenece opera de dicho modo<sup>9</sup>.

Se puede observar que se ha logrado un gran avance, es decir, se ha conseguido unificar la acción exterior en una persona, pero además se ha conseguido, en el texto constitucional, que todas las políti-

<sup>8</sup> Mestres, Laia “El ministro de asuntos exteriores de la Unión a debate: apuntes sobre la integración europea”, Editorial 10/2003.

<sup>9</sup> El art. I-28.4 aclara que “el ministro de asuntos exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3”, es decir, los que le dan la función de presidente del Consejo de la Unión en su forma de ministro de asuntos exteriores y le otorga el poder de ejecutar dicha política como primer mandatario de dicho Consejo, pero no como vicepresidente de la Comisión.

cas que tienen que ver con la acción exterior se concentren en una parte única del texto, el Título V de la Parte III<sup>10</sup>.

Esta nueva figura va a enfrentarse a varios retos que sólo el futuro dirá si se pueden lograr o no. Uno de los grandes retos es, sin duda, alcanzar el suficiente protagonismo dentro de las instituciones como para poder ejercer sus funciones sin ser maniatado por los procedimientos de decisión o por la poca voluntad de los estados a la hora de actuar en conjunto<sup>11</sup>. Hay que ver si el nuevo ministro<sup>12</sup> se desplazará más hacia sus funciones en la Comisión o, por el contrario, lo hará hacia sus funciones en el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Las preferencias personales del nuevo presidente de la Comisión<sup>13</sup> y de quien será nombrado presidente del Consejo serán claves para inclinar la balanza hacia la postura comunitaria o hacia la intergubernamental.

Otro de los factores interesantes por analizar es la aceptación de la opinión pública de esta nueva figura. El Eurobarómetro 59 de 2003 establece que más del 65%

de la opinión pública apoya la creación del ministro. Esperemos que este primer apoyo sirva para legitimar este cargo y más tarde para poder legitimar sus acciones.

Como se había mencionado, el art. I-28 es el que crea la figura del ministro, pero a su vez enumera las funciones que éste tendrá a cargo: contribuirá a la formulación de la política exterior y la ejecutará, será el responsable de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión, y también será el responsable del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (art. III-296), el cual estará formado por representantes del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos de los estados miembros<sup>14</sup>.

El ministro de asuntos exteriores será elegido por mayoría cualificada en el Consejo europeo, aunque como ya se mencionó, Javier Solana será el primer ministro de asuntos exteriores de la Unión. De la misma forma podrá ser destituido. Al pertenecer al cuerpo colegiado de la Comisión europea, el presidente de la Comisión ha de estar de acuerdo con el nombramiento.

<sup>10</sup> En el texto actual, todas las políticas de este ámbito se encuentran en diferentes ubicaciones y con diferentes procedimientos. Este Título comprende la PESC, la Política Comercial Común, la de Cooperación y Ayuda Humanitaria, Medidas Restrictivas, Acuerdos Internacionales, Relaciones de la UE con organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión y, por último, la aplicación de la cláusula de solidaridad a la que más adelante se hará referencia.

<sup>11</sup> Aunque se han creado nuevos mecanismos para la política de seguridad y defensa que hacen más viable la toma de decisiones, éstos no son lo suficientemente flexibles como para que el ministro pueda ejercer su mandato con cierta libertad. Más adelante se hará referencia a dichos mecanismos.

<sup>12</sup> El nuevo ministro de asuntos exteriores de la Unión será el actual Mr. PESC, Javier Solana, quien fue elegido el pasado 29 de junio por los líderes de los 25 estados miembros.

<sup>13</sup> El sustituto de Romano Prodi en el cargo será el portugués Durao Barroso.

<sup>14</sup> Este puede ser el comienzo de un cuerpo diplomático exclusivamente europeo.

to así como el Parlamento europeo que, finalmente, inviste a dicha institución.

En una entrevista concedida por Javier Solana al periódico español *El País* el futuro ministro se refería a su nuevo cargo en cuanto entre en vigor la Constitución, y decía que “el paso de una figura a otra no supondrá un giro de 180°”. ¿Será pesimismo o simplemente realismo al encontrarse otra vez con un cargo que se supone le podría dar impulso a la PESC, pero que podría chocar con los estados?

El mismo Javier Solana nombraba dos grandes frustraciones de su mandato como Mr. PESC: el papel de la UE en Oriente Medio y el no haber podido reaccionar unidos a la crisis de Iraq. Éstos han sido dos temas en los que la UE tiene interés directo y no ha podido encontrar una solución común por falta de consenso. Esperemos que el nuevo ministro cree al menos la conciencia de que existe un interés común en la UE y que la única manera de enfrentarlo es a través de posiciones conjuntas en las posibles crisis que se presenten.

#### **4. EL MÉTODO INTERGUBERNAMENTAL VS. MÉTODO COMUNITARIO**

Uno de los grandes retos de la Unión Europea desde su creación ha sido el de ir remplazando el método intergubernamen-

tal en la toma de decisiones por el método comunitario<sup>15</sup>. Uno de los cambios que ya se ha nombrado, el de la eliminación de los tres pilares de la UE, despeja bastante el camino para acercarse al método comunitario en un mayor número de temas. No ha sido el caso de la PESC, la cual ha quedado relegada, gracias al Reino Unido, a la unanimidad. Pero de todas maneras sí se han experimentado una serie de cambios.

En primer lugar, se da la posibilidad de que en materia de PESC se pueda utilizar la figura de la cooperación reforzada, antes limitada a los asuntos del primer pilar que no se decidieran por unanimidad o que fueran exclusivos de la Comunidad. Sin embargo, el Reino Unido se encargó de que esta medida no fuera del todo eficaz, pues la cooperación reforzada en materia de PESC sólo se podrá crear si existe unanimidad en el Consejo para que se lleve a cabo. Por lo tanto, el componente intergubernamental no se desprende de la PESC y los estados van a seguir teniendo la última palabra en este tema.

En segundo lugar, la inclusión de la figura del ministro de asuntos exteriores en el seno de la Comisión Europea hace ver que sí existe una intención de que, en un futuro, la política exterior se convierta totalmente en una política comunitaria. Algunos pueden pensar que esto nunca sucederá. Sin embargo, hay hechos

<sup>15</sup> Este cambio supone el hecho de eliminar las decisiones que deben ser tomadas por unanimidad a favor de la mayoría cualificada, la cual hace el proceso de decisión mucho más dinámico y efectivo.

que hacen pensar lo contrario o ¿es que alguien se imaginaba una moneda común funcionando en diez países de la UE hace tan solo una década? o ¿quién podía imaginar que en el 2004 la UE tendría la capacidad de acoger a diez países más? Los avances que se producen en la UE se llevan a término cuando ésta se encuentra realmente preparada para ello. Está claro que hoy en día la UE no está preparada para tener una política exterior común, pero eso no quiere decir que nunca lo vaya a estar o que sea ésta una misión imposible para sus miembros.

Hay algo que es más o menos evidente, la UE avanza gracias a que cada vez hay menos materias que se votan por unanimidad. Si realmente se quiere y se decide avanzar en la PESC, más tarde o más temprano, los estados tendrán que ceder para que la UE tenga un elemento totalmente necesario para poder situarse como un verdadero líder en el mundo, una única visión del mundo a través de unos intereses comunes.

Por último, se puede apreciar que la UE tiene muchos elementos que hacen pensar en la Unión como en un gran Estado. Sin duda, el hecho de adoptar la PESC como una verdadera política comunitaria es uno de los elementos que harían que la palabra federal dejara de ser un tabú dentro de la UE. Por el momento, en lo que concierne a la política exterior, el término que crearon los polítólogos franceses Maurice Croisat y Jean Louis Quermonne de “federalismo intergubernamental”, es el

que mejor definiría el estado en el que se encuentra la política exterior y de seguridad común de la UE.

#### **4.1 La defensa: una prioridad de la PESC**

El tratado por el cual se crea una Constitución europea representa para los estados miembros de la UE un valioso progreso en materia de defensa. Los cambios están principalmente orientados a consolidar un verdadero concepto de defensa de la Unión Europea, teniendo en cuenta las diversas velocidades con que avanzan en este tema cada uno de los estados miembros. Esta flexibilización, conocida como de geometría variable, es la que ha permitido el consenso entre los estados en torno al tema de la defensa y la seguridad, sin la cual no se hubiera logrado aumentar la eficacia de los instrumentos hasta ahora creados.

La inclusión de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) dentro del Tratado, rebautizada como Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), se constituye en un hito trascendental para la construcción de una verdadera defensa europea. En los temas donde existía un consenso previo, se reforzaron los mecanismos existentes, como en el caso de las *Misiones “Petersberg”* y de la nueva *cláusula de solidaridad*.

Así mismo, con la creación de la *Agencia de Armamento, Investigación y Capacidades Militares* (art. I-40.3), se buscó

cubrir el déficit en materia de tecnología militar, como elemento vital para la independencia defensiva de la Unión Europea. La etapa preliminar para la consecución de este objetivo, se puso en marcha mediante la creación de un equipo de técnicos nacionales, bajo el mando de Javier Solana, para adoptar las medidas que permitieran el establecimiento de la Agencia a mediados de 2004.

El Tratado expone el concepto ampliado de la Política Exterior de Seguridad y Defensa como parte integrante de la PESC, y como oferente de una capacidad operativa basada en medios civiles y militares para garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional con arreglo a los principios de la Carta de Naciones Unidas. Así mismo, plantea los elementos necesarios para constituir la cooperación estructurada, haciendo énfasis en la ayuda mutua en caso de terrorismo y manteniendo la estrecha cooperación con la OTAN.

#### 4.2 La cooperación estructurada

La cooperación estructurada se desarrolla en el art. I-40.6, como una disposición especial para los estados que quieran adquirir compromisos más elevados en materia de capacidades militares. Por sus características, se asimila al artículo V de la Unión Europea Occidental, equivalen-

te a la cláusula de defensa mutua de la Alianza Atlántica. Sin embargo, el campo de acción de la obligación es más amplio, ya que los estados deberán tener disponibles instrumentos tanto civiles como militares:

##### Art. I-40.6

Los estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo III-312 y no afectará a lo dispuesto en el artículo III-309<sup>16</sup>.

La cooperación estructurada busca que los estados miembros que quieran cooperar lo hagan sin repercutir negativamente sobre los otros, como en el caso particular del Reino Unido y de los países denominados neutrales. Los países que aspiren a estar en la cooperación estructurada tendrán que desarrollar sus capacidades militares para participar en las fuerzas multinacionales, en especial cuando sea por solicitud de Naciones Unidas. Igualmente se hizo énfasis en que el control político estará supeditado a la decisión del Consejo de Ministros de la Unión Europea, que será la única instancia que podrá aprobar las operaciones que emprenderán los miembros de la cooperación estructurada.

<sup>16</sup> Tratado de Constitución Europea, Capítulo I, art. 40.

De otra parte, se mantiene la posibilidad de acceder a la cooperación reforzada y los criterios para formar parte de ella se regularán en el denominado Protocolo Anexo y consisten básicamente *en querer hacerlo y en contar con capacidades militares importantes*. La mención inicial al Protocolo Anexo en el que figuran los estados que desean tomar parte en la misma desapareció, dejando la decisión de la configuración en el Consejo por mayoría cualificada, de forma que no habrá lugar para el voto. Hasta el momento en que la Constitución entre en vigor, los estados miembros podrán cooperar en lo relacionado con el nivel de gasto en defensa.

La unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los estados miembros participantes. La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que represente a estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos estados.[...] No obstante lo dispuesto en los párrafos tercero y cuarto, cuando el Consejo no se pronuncie a propuesta de la Comisión o del ministro de asuntos exteriores de la Unión, la mayoría cualificada requerida se definirá como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos estados<sup>17</sup>.

#### 4.3 Los logros de Londres y París

La mayor parte del contenido del componente de defensa en el Tratado de Constitución surgió del papel activo del eje franco-alemán. Tanto en la Convención de noviembre de 2002, como en la Minicumbre de Bruselas del 29 de abril de 2003, celebrada entre Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, se propuso a través de objetivos concretos crear un grupo que fuera adelante en materia de defensa. Las propuestas del eje franco-alemán, representado por los ministros de asuntos exteriores Dominique de Villepin y Joschka Fischer, promovieron “la solidaridad y la seguridad común entre los estados, la identificación de los riesgos comunes y los medios de enfrentarlos y la transformación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en una Unión Europea de Seguridad y Defensa”<sup>18</sup>. La propuesta inicial incluyó, de igual forma, la cooperación reforzada en el ámbito de la PESD, la creación de una Agencia Europea de Armamento y un protocolo en el que figuraran los compromisos de los estados para mejorar sus capacidades militares. Estas propuestas fueron incorporadas al Tratado el 18 de junio de 2004, poniendo de manifiesto el éxito de la gestión política del eje franco-alemán.

<sup>17</sup> Tratado de Constitución Europea, Capítulo III, Cooperaciones reforzadas, art. I-44.3

<sup>18</sup> Sorroza Blanco, Alicia, “De la Convención a la Constitución: la seguridad y la defensa en la Unión Europea”, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/550.asp>, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI N° 122/2004.

Al tener en cuenta la posibilidad de que unos estados decidieran ir más rápido que otros en materia de defensa, el primer ministro belga Guy Verhofstadt, sugirió en el Consejo de marzo de 2003 que Francia, Alemania y Bélgica, como un frente, buscaran desarrollar y avanzar en una política común de seguridad y defensa. Esta iniciativa se formalizó en la Cumbre de Defensa del 29 de abril, con la participación de Bélgica, Luxemburgo, Francia y Alemania.

No obstante, esta cumbre no fue del todo bien recibida entre los estados miembros de la Unión Europea. Los países denominados neutrales (Finlandia, Austria, Suecia) no querían una política de defensa europea que los relegara y, por su parte, el Reino Unido quería evitar la creación de una estructura que no lo tuviera en cuenta y le hiciera oposición a la OTAN. Durante el período de negociación, la crisis de Iraq influyó en las tareas de la Convención Europea, con repercusiones evidentes en los grupos de trabajo.

En el White Paper de septiembre de 2003, donde el Reino Unido expuso su posición ante la Conferencia Intergubernamental, el gobierno británico estableció su alcance en materia de cooperación estructurada y la cláusula de defensa mutua, planteando que no transigiría en la

negociación intergubernamental. No obstante, como consecuencia de las reuniones con Francia y Alemania, una en Berlín el 30 de septiembre de 2003 y otra durante el Consejo Europeo de Bruselas el 16 de octubre, el Reino Unido no sólo confirmó su aceptación de la cooperación estructurada sino su deseo de participar en la misma. Con el aval del Reino Unido, la propuesta realmente se viabilizó, al tiempo que mejoró la percepción en torno al tema de la defensa hacia al interior de la Unión Europea.

Otros sucesos que favorecieron el desarrollo de la PESD fueron la Cumbre Bilateral Franco-Británica de Le Touquet el 4 de febrero de 2003 y la declaración conjunta sobre el “fortalecimiento de la cooperación europea en seguridad y defensa”, que basa su importancia en la decisión británica de volver a impulsar el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa, en alianza con Francia. En esta declaración, se esbozan varios elementos de los futuros “grupos de combate” o *‘battlegroups’*.

El eje franco-alemán admitió que, sin la participación del Reino Unido, era poco lo que se podía avanzar en materia de defensa, dejó la idea del Cuartel Autónomo en Tervuren<sup>19</sup> y, en compensación, aceptó la creación de una unidad de planeamien-

<sup>19</sup> “La idea de un cuartel general europeo con sede en Tervuren (Bélgica) surgió en la ‘minicumbre’ de defensa celebrada en abril entre Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo, con el fin de dotar a la UE de una ‘capacidad de planificación y de conducción de operaciones’ autónoma. La idea fue inmediatamente rechazada por Londres, que propuso a cambio crear una célula europea temporal en el seno del SHAPE, el cuartel general y centro de

to con componentes tanto militares como civiles. El nuevo punto de vista del Reino Unido puso de manifiesto su aceptación de que la Unión Europea necesita tener su propia capacidad de planificar operaciones, de forma independiente de la OTAN, y que esta unidad, con el consenso general, puede “reproducirse” hasta llegar a convertirse en un verdadero cuartel general europeo.

Después, Berlín y París pudieron realizar una revisión de la cláusula de defensa mutua y las cooperaciones estructuradas. El Reino Unido aceptó que el Consejo Europeo adoptara la decisión de establecer una cooperación estructurada por mayoría cualificada.

En febrero de 2004, en un nuevo encuentro entre Francia, Alemania y el Reino Unido, se propuso que la UE fuera capaz de desplegar al menos nueve grupos de combate, cada uno de 1.500 efectivos, con capacidades aéreas y navales, incluido apoyo logístico y de transporte. Este compromiso se formalizó y se adoptó en el Consejo europeo el 18 de junio de 2004, y se refrendó el nuevo *Objetivo*

*de capacidades para 2010 (Headline Goal 2010)*, amparando las modalidades que permiten a la UE aportar capacidades militares en apoyo de las Naciones Unidas. También apoyó y promovió los progresos para hacer avanzar las propuestas del documento *“Defensa europea: consulta, planeamiento y operaciones entre OTAN y la UE”*, ya adoptado en diciembre de 2003.

Los tres principios del *Objetivo de capacidades para 2010* lo componen el Headline Goal de Helsinki (1999), las primeras operaciones militares de la UE (Concordia, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y Artemis, en la República Democrática del Congo), y la Estrategia Europea de Seguridad elaborada por Javier Solana (diciembre de 2003)<sup>20</sup>. El Headline Goal 2010 fue aprobado por el Consejo Europeo, con la adición de las principales disposiciones para el desarrollo de las capacidades militares, transmitiendo “la voluntad de la Europa ampliada de adquirir la capacidad militar suficiente para contribuir al mantenimiento de la seguridad mundial”<sup>21</sup>.

---

planificación de la OTAN en Europa (situado en Mons, también en Bélgica). El acuerdo alcanzado por los tres gobiernos [el 27 de noviembre de 2003] previó que esta célula no fuera temporal, sino permanente, para planificar las operaciones militares de la UE realizadas con medios de la OTAN”, <http://noticias.ya.com/mundo/2003/11/28/5706142.html> “Blair, Chirac y Schroeder alcanzan un acuerdo sobre la Defensa europea”, *Le Monde*, París, 28 de noviembre de 2003 (Europa Press).

<sup>20</sup> García Encina, Carlota, “Headline goal 2010: ¿Se cumplirán las promesas?”, En: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/549.asp>, Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y estratégicos , *ARI N° 121*, ( 12/7/2004).

<sup>21</sup> Ibíd.

#### 4.4 La incorporaron del terrorismo a la PESC

Por vez primera, el terrorismo queda incorporado a la PESC, mediante la cláusula de solidaridad (art. I-42) que expresa que:

La Unión y sus Estados miembros actuarán con un espíritu de solidaridad en caso de que un Estado sea objeto de un atentado terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a disposición de los Estados para «prevenir el riesgo de **terrorismo**, proteger las instituciones democráticas y, en caso de **atentado terrorista**, aportar asistencia a un Estado en su territorio a petición de sus autoridades políticas».

La importancia de esta cláusula radica en el hecho que este tópico no pertenece a la defensa, en el sentido riguroso. Por el contrario, supera el ámbito de la bilateralidad entre estados al fijarse esta obligación en la pertenencia a la Unión y hacer residir en sus instituciones la coordinación de la asistencia.

Las acciones enunciadas en la cláusu-

la tienen por objeto la prevención de ataques terroristas al territorio de la Unión Europea, así como la protección de las instituciones y de la población civil en caso de ataque terrorista u otro tipo de catástrofe, natural o humana, aportando asistencia en el territorio del Estado miembro afectado, por solicitud expresa de sus autoridades políticas. De igual forma, los estados miembros deben coordinarse entre ellos y con el Consejo.

Se hace claridad en que las decisiones del Consejo que tengan implicaciones en cuestiones de defensa deben ser tomadas por unanimidad (art. III.201.1). El COPS<sup>22</sup> asistirá al Consejo, con el apoyo de las estructuras de la PCSD y el Comité permanente en materia de seguridad interior del Consejo de Ministros. En el art. 210, donde se hace mención de las misiones militares de la Unión, se indica que «podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros estados para combatirlo en su territorio», teniendo como coordinador al ministro de asuntos exteriores.

Igualmente se incluye una obligación para el Consejo Europeo de evaluar regularmente las amenazas para permitir a los

<sup>22</sup> «COPS: Sustituto del Comité Político (COPO), el Comité Político y de Seguridad (COPS) sigue la evolución de la situación internacional en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), contribuye a la definición de las políticas y supervisa su aplicación. Bajo la autoridad del Consejo, ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de las crisis. El COPS, que está compuesto principalmente de representantes nacionales, desempeña un papel central en las actividades de gestión de las crisis. Para su buen funcionamiento cuenta con la asistencia de un grupo de trabajo político-militar, un comité que se encarga de los aspectos civiles de la gestión de las crisis, así como el Comité Militar (CM) y el Estado Mayor (EM)». Glosario, página Web oficial de la Unión Europea.

Estados miembros y a la Unión tomar acciones eficaces al respecto (párrafo 3 del art. III. 231). Sin embargo, aún falta aclarar los alcances de los nuevos términos incluidos, como en el caso de *terrorismo*.

La inclusión de esta cláusula va en consonancia con la Estrategia de Seguridad Europea<sup>23</sup>, donde se considera que la lucha contra el terrorismo es una de las prioridades, por cuanto es una de las mayores amenazas para la sociedad europea.

## 5. CONCLUSIONES

Como se ha podido observar, sí se han producido varios cambios significativos en la Constitución europea en lo que concierne a la política exterior y de seguridad común. Sin embargo, sólo el futuro nos podrá decir si esos cambios son suficientes o simplemente son un primer paso para comenzar un largo camino hacia lo que sería la unión política. La UE ya no se puede conformar con ser un gran actor económico internacional; tiene que adoptar responsabilidades que le corresponden en materia de seguridad y defensa en el mundo que hoy en día no es capaz de asumir.

La PESC debe convertirse, más que

en un elemento disgregador de opiniones y formas de actuar, en un elemento de unión y consenso entre todos los estados miembros para que, finalmente, la UE deje de verse como un actor internacional cojo, lo cual la hace débil ante los grandes retos que en la actualidad debe afrontar. La UE tiene que tener en cuenta también que sus fronteras cada vez llegan más lejos y que su política de vecindad debe ser cada vez más eficaz si no se quiere que los conflictos le afecten directamente<sup>24</sup>. La UE debe evitar por todos los medios que vuelvan a ocurrir eventos como el de los Balcanes, en los cuales nunca supo actuar y nunca tuvo la capacidad para hacerlo.

La Constitución europea puede, sin duda, ayudar y convertirse en el impulso que necesita la Unión para dotarse de una política exterior común, sólo hay que esperar que los estados miembros se sientan totalmente comprometidos con este objetivo. Para ello tendrán que ratificar lo antes posible el texto constitucional, tarea nada fácil teniendo en cuenta el escepticismo de muchos de los países miembros y los mecanismos por los cuales muchos de ellos han decidido aprobarla. La verdad es que esta Constitución también ha

<sup>23</sup> “En diciembre de 2003 se aprobó la estrategia de seguridad europea, elaborada por el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana. Bajo el título ‘Una Europa segura en un mundo mejor’, el documento intenta por vez primera concretar las amenazas para Europa, los objetivos estratégicos y los medios para combatir dichos peligros. Solana ha tratado de definir una estrategia adaptada a la situación de la UE en el contexto internacional y a los nuevos escenarios estratégicos, con el fin de poder mantener una posición sólida y el consiguiente reconocimiento internacional”. Op. cit. García Encina.

<sup>24</sup> No hay que olvidar que Turquía pronto se convertirá en candidato oficial a ser miembro de la UE y éste país es fronterizo con una de las zonas de conflicto más importantes del mundo, el Medio Oriente.

logrado que continúe el debate sobre la Europa de diferentes velocidades, ya que la Constitución prevé que si 4/5 de los estados aprueban el texto, el Consejo determinará si queda definitivamente aprobado o no. En realidad no es nada aconsejable que esto sucediera, pues se darían una serie de circunstancias nada fáciles de resolver.

Una constitución de estas características reafirma la intención y la voluntad de la mayoría de los estados por seguir avanzando en esta gran aventura que es la UE. Sin embargo, y como dice Francisc Serra, “sin PESC difícilmente tenemos Unión Europea, y sin una PESC ambiciosa difícilmente tendremos una Unión Europea ambiciosa”.

## BIBLIOGRAFÍA

Aldecoa Luzarraga, Francisco, “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, en Real Instituto Elcano, DT N° 1/2004 – Documentos.

“Blair, Chirac y Schroeder alcanzan un acuerdo sobre la Defensa europea”, *Le Monde*, París, 28 de noviembre de 2003 (Europa Press), <http://noticias.ya.com/mundo/2003/11/28/5706142.html>

García Encina, Carlota, “Headline goal 2010: ¿se cumplirán las promesas?”, En: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/549.asp>, Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y estratégicos, ARI Nº 121, ( 12/7/2004 )

Mestres, Laia “El ministro de asuntos exteriores de la Unión a debate: apuntes sobre la integración europea”, Editorial 10/2003.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, 13 de octubre de 2004.

Sorroza Blanco, Alicia, “De la Convención a la Constitución: la seguridad y la defensa en la Unión Europea”, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/550.asp>, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI Nº 122/2004.

# La relación China - ASEAN y la integración asiática

Pío García\*

Profesor / investigador;  
Coordinador de la Línea de  
Estudios Asiáticos de la Facultad de  
Finanzas, Gobierno y Relaciones  
Internacionales de la Universidad  
Externado de Colombia  
*correo electrónico:*  
*pgarcia@uexternado.edu.co*

Así como los europeos unieron las economías para conjugar sus recursos naturales y humanos en un mercado de escala continental y los americanos siguen empujados por Estados Unidos hacia el establecimiento del mercado de las Américas-Alca<sup>1</sup>, del mismo modo Asia vive sus propias versiones de área económica expandida. En el pasado, mucho se discutió la oportunidad de enmarcar el desarrollo de los pueblos asiáticos dentro de acuerdos de integración, esquemas de asociación formal que no tuvieron acogida, excepción hecha de los países del Sudeste Asiático. Con todo, la región del este de

Asia ha ido vinculándose entre sí por medio de la integración espontánea y horizontal, según la interacción de las grandes empresas asiáticas y extranjeras, propicias de un dinámico comercio intra-firmas. Hoy día, la magnitud económica, política y militar de China empieza a poner un peso adicional sobre el intercambio regional y a determinar sus relaciones en un sentido más centrípeto, augurando un mejor futuro a la inconclusa integración del pasado.

Esta creciente interacción asiática se mueve en varios ejes: Japón con Corea y China, el noreste de Asia (Japón, China,

\* Fecha de recepción, 17 de agosto de 2004. Fecha de aceptación, 4 de octubre de 2004.

<sup>1</sup> Alca: Área de Libre Comercio de las Américas. Iniciativa presentada en 1990 por el presidente George Bush, con el fin de eliminar las barreras al comercio y las inversiones entre los países de norte, centro y sur de América, manteniendo los controles sólo al flujo de personas.

Corea) con el sudeste y el bloque de Asia Oriental con Oceanía (Australia, Nueva Zelanda e islas cercanas) e India. Sin embargo, algunos de estos ejes empiezan a encontrar su mayor dinamismo en la relación con China, país que desplaza en forma progresiva a Japón como el motor de la transformación económica asiática. Por supuesto, el conjunto de países ubicados al sur de China y organizados en la Asean<sup>2</sup> forman parte importante de este nuevo circuito geoeconómico. Los hasta hace muy poco incipientes intercambios vienen aumentado en forma considerable: el comercio China-Asean, que aumentó 43% entre 2002 y 2003<sup>3</sup>, se acerca en el 2004 a los US\$80 mil millones, ubicando al grupo regional dentro de los cinco mayores socios comerciales chinos, en una posición no muy lejana de la Unión Europea, Japón y Estados Unidos.

Frente al nexo sino-sudeste asiático, cabe preguntar: ¿cómo aparece la integración sino-sudeste asiática reciente?, ¿cuáles son los intereses de cada lado en este proceso, y cuales los riesgos que el mismo comporta?, ¿qué diferencia la dinámica integracionista actual de los esfuerzos en el pasado, y qué lecciones dejaron ellos?, ¿qué implicaciones estratégicas puede ofrecer un extremo oriente asiático más inte-

grado, autosuficiente y nacionalista?<sup>4</sup>

La integración regional es un concepto de vieja data también en Asia, donde se han diseñado y aplicado proyectos para ensanchar los mercados, facilitar las inversiones y hacer un mejor uso de los recursos humanos y tecnológicos. Conviene revisar ese antecedente, antes de abordar la relación de China con sus vecinos en el sur, así como las modalidades de intercambio, las facilidades para llegar a las metas deseadas y las dificultades que se han de superar. De igual modo, importa detectar las implicaciones regionales y mundiales de la mencionada integración.

### EL PRELUDIO JAPONÉS

Fue en la década de los 60 cuando el crecimiento extraordinariamente veloz de la economía japonesa dio lugar al primer gran impulso de la integración regional. La industria japonesa salía de la fase de especialización en la manufactura liviana y giraba en la concentración productiva en torno a la industria pesada; el *shinkansen* (tren bala) revelaba tanto el dominio tecnológico como la capacidad financiera japonesa; la sociedad percibía el ingreso a la edad de la afluencia, a la sociedad de consumo; las multinacionales japonesas

<sup>2</sup> Asociation of South East Asian Nations. Fue creada en 1967, y reúne en la actualidad a Birmania, Brunei, Cambodia, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

<sup>3</sup> Cfr. "China Trade", en [www.CAEXPO.org](http://www.CAEXPO.org)

<sup>4</sup> Un Asia confiada en "revivir la empresa asiática", al decir del padre de Malasia moderna, Mohamad Mahathir. Véase su obra *A new Deal for Asia*, Selangor Darul Ehsan, Pelanduk Publications, 2da. impresión, 2001.

podían competir con las euroamericanas, y el Estado cambiaba su condición de deudor por la de acreedor internacional. Desde entonces, Japón buscó proyectarse al mundo con una fuerte diplomacia económica, dentro de la cual una relación menos traumática de la que tuvo en el pasado con el vecindario asiático fue anhelada.

Hay quien ve en la nueva política japonesa remanentes del pasado: “su imperialismo no ha muerto, ha pasado del plano político al económico. A la famosa ‘esfera de co-prosperidad’ de los militares parece suceder ahora una *esfera del Asia Pacífico*, cuyo interés económico es evidente. Taller industrial de Asia, el Japón necesita las materias primas y mercancías que este continente puede ofrecerle y es el que mejor situado está para conseguir beneficios. De ahí la Conferencia para el Desarrollo de Asia Sudoriental, que por iniciativa japonesa se celebró en Tokio en 1966: el Japón quería poner a punto una organización económica colectiva para que el Asia sudoriental acelere su homogeneidad frente a China”<sup>5</sup>.

Quedaba atrás, claro está, el sueño imperial de erigir un orden nipón en la costa oriental de Asia como baluarte en la competencia con las potencias colonialistas euroamericanas del momento. Este

proyecto imperialista recibió una formulación política muy precisa por parte de Ikki Kita, miembro de la Sociedad de la Voluntad Perdurable, una de las organizaciones fascistas japonesas de comienzos del siglo XX. Su nacionalismo extremo abogaba por la expansión militar japonesa por el este de Asia, con el fin de establecer la ‘esfera de co-prosperidad’, como único medio para contrarrestar la presencia y la influencia euroamericana. Con su Plan para la Reorganización de Japón, Kita fue cabeza visible de este movimiento, que llevó, entre otras acciones, a la lucha frenética de los militares japoneses por conquistar tierras a costa de los vecinos asiáticos, en decisiones tan temerarias como los kamikazes inmolados para destruir posiciones enemigas.

El éxito económico del Japón de la posguerra le abrió de nuevo las puertas a ese país para enmendar los errores del pasado y reactivar el liderazgo en el Pacífico asiático. Tomándolo como país clave de la industria, la tecnología y la capacidad financiera de la región, empezaron a presentarse proyectos de coordinación e integración alrededor de esa gran economía. Se tuvieron en cuenta, además de los factores visibles como el PIB y el abultado comercio japonés, otros factores menos

<sup>5</sup> Robert Jacques, “Japón y Corea desde 1945”, en Lucien Bianco, ed., *Asia contemporánea*, Historia Universal Siglo XXI, 8<sup>a</sup> ed., México, 1991, pág. 262. El autor agrega: “Veinte años después (de la ocupación colonialistas), el Japón intenta, pues, volver al Asia suroriental. Pero como sólo puede progresar en esta región a la sombra de los Estados Unidos, busca en la actualidad -y aceptaría gustosamente- la cobertura de naciones menos dependientes del gigante americano”.

cuantificables como la modalidad de la relación gobierno-sector privado, la administración empresarial japonesa o las relaciones obrero-patronales.

Las consideraciones anteriores se conjugaron con los desarrollos políticos y geopolíticos en el este de Asia, como la Conferencia para el Desarrollo de Asia sudoriental recién citada, cuyo propósito fue vincular a los países capitalistas del sudeste a la alianza económico-militar nipóamericana, para fortalecer la muralla anticomunista<sup>6</sup>. Es preciso recordar que Estados Unidos entraba en la guerra en Vietnam y la Revolución Cultural de China se solazaba con la impugnación al imperialismo yanqui y al social-imperialismo soviético. Por esta época, junto con la Doctrina Sato, que buscaba una buena relación con los países del Sudeste Asiático, surgen la Agencia de Cooperación Técnica de Japón y los programas de cooperación financiera que comprometen el 1% del PIB nipón, que además es socio de Estados Unidos en la creación del Banco Asiático de Desarrollo.

La cooperación japonesa técnica y financiera tuvo impacto positivo en el mejoramiento de las condiciones de vida de esos

pueblos. De no menor importancia en el despegue de sus respectivos planes de industrialización, fue el arribo creciente de las empresas japonesas con el fin de establecer centros de ensamblaje y servicios. No obstante, el liderazgo japonés enfrentó desde entonces una barrera infranqueable: la desconfianza de sus vecinos. Las inversiones japonesas fueron acogidas y se estimuló la cooperación, pero no hubo ambiente para avanzar en proyectos de mayor profundidad tanto por el recelo frente al insuficiente reconocimiento japonés de los daños ocasionados a sus vecinos durante la ocupación militar, como por el temor de la dirigencia y la sociedad japonesas de abrirse a un relación más profunda con esos pueblos de menor desarrollo.

Mientras en la práctica las empresas japonesas tejían la red de nexos por la necesidad de suministros industriales y mercados externos para sus productos, los analistas fueron perfilando marcos propiciadores de la integración. Así tomó fuerza el concepto de regionalismo abierto y transpacífico, en la forma como se fue construyendo desde 1968 el Consejo de Cooperación de la Cuenca del Pacífico<sup>7</sup>, un proyecto de académicos japoneses, que

<sup>6</sup> La administración de Sato venía sosteniendo una profunda controversia con los estudiantes, sectores obreros y organizaciones urbanas opuestas a la guerra en Vietnam y a la colaboración japonesa con los estadounidenses. Entre otras actividades, el movimiento de solidaridad con Vietnam, cuyo nombre completo era Federación de Organizaciones de Ciudadanos para la Paz en Vietnam, organizó en agosto de 1966 una conferencia pacifista en Tokio, que produjo un acuerdo antibélico de los ciudadanos japoneses y los estadounidenses. Véase Michitoshi Takabatake et al., *Política y pensamiento político en Japón, 1926-1982*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 419 y sigs.

<sup>7</sup> Pbec: Pacific Basin Economic Council, compuesto por 20 economías de Asia, Oceanía y América

recibió el apoyo de los australianos y después de los norteamericanos. En su origen, planteaba la vinculación académica, pero se hizo realidad como foro de empresarios, en el cual, según el modelo asiático de honda asistencia mutua entre el Estado y los empresarios, los gobiernos estaban presentes. La coordinación más explícita en las políticas a favor de esta modalidad de integración se instauró en 1980, cuando Japón animó el proceso hacia la creación del Consejo de Cooperación Económica<sup>8</sup>.

Cuando aún no se había roto la burbuja financiera japonesa de los años 80, se presentó la idea de coordinación y cooperación económica de los gobiernos de Asia del este, Oceanía y América, que concluyó en la creación del foro Apec<sup>9</sup>, en 1989. Los compromisos oficiales para abrir las economías y generar las condiciones favorables para la inversión extranjera y la movilidad de los empresarios daba fuerza al tipo de integración no formal o de *regionalismo abierto*, desestimulando los acuerdos de integración coercitiva. En vez de oponerse a esta tendencia, la Asean asumió el concepto de regionalismo abierto como parte de su patrimonio teórico.

En 1990, Japón entró en una prolongada y severa fase de recesión que ha debilitado su liderazgo económico regional y mundial. Otros actores asiáticos vienen

captando el espacio no ocupado por las empresas japonesas o llevando las relaciones a otros niveles de mayor formalismo, frente a la integración espontánea imperante hasta ahora. Corea, Taiwán y la misma China son países con una visible compenetración con la región asiática, como consecuencia directa de la extensa industrialización de sus economías.

China, que durante muchos años prefirió privilegiar las relaciones políticas a las económicas y que anteponía a las relaciones externas su propio desarrollo industrial y tecnológico, ahora encausa sus vínculos dentro de una filosofía pragmática, al tiempo que se ve presionada a ligar su diplomacia a un sentido más económico, con el fin de garantizar los suministros que requiere su compleja base industrial y el disparado consumo interno. La seguridad alimentaria y energética del pueblo chino son nuevos temas en la agenda de la dirigencia en Beijing. En tal sentido, la relación más profunda con los países del Sudeste Asiático, ricos en recursos naturales, aparece como una oportunidad sin precedentes.

## LOS VÍNCULOS HISTÓRICOS SINO-SUDESTE ASIÁTICOS

Por su condición de nación limítrofe, los vínculos chinos con el sudeste de

<sup>8</sup> Pecc: Pacific Economic Cooperation Council, con una composición de miembros similar al Pbec.

<sup>9</sup> Asia-Pacific Economic Cooperation.

Asia son más pronunciados que las relaciones de esta región con Japón, aunque éste también posee herencia etnolingüística del sudeste de Asia. En tiempos registrados por la historia, los nexos de la sociedad china con el conjunto de vecinos meridionales se remonta a la creación del Imperio por Qin Qi Huang di, en el año 221 a C. Desde ese momento los Han, el grupo étnico mayoritario de China y el gestor principal de sus instituciones, vincularon a su imperio, con capital en Xian, a los reinos dispersos a su alrededor. De este modo, la periferia sur, correspondiente a los territorios del norte de Vietnam, Tailandia y Birmania hoy día, entró en la órbita del imperio chino, en una relación no muy clara de dominación tributaria.

La presencia china en el sur fue acen-  
tuándose en las dinastías posteriores, a medida que el imperio ganaba espacio hacia todos los puntos cardinales. Para la época de la dinastía Tang se mantiene el dominio chino sobre lo que es hoy buena parte de Vietnam, control que cesa en el siglo X. Los territorios del sudoeste del Imperio fueron divididos en encomiendas y hubo rebeliones, cuando se prohibió temporalmente la exportación de herramientas de hierro hacia el sur. Las instituciones locales se moldearon según el

modelo Han. El poeta Shi Ma Xiang Ru y el historiador Shi Ma Qian ocuparon cargos de administradores en esos territorios<sup>10</sup>. Antes de concluir el primer milenio los comerciantes y viajeros chinos habían entrado en contacto con los pueblos del océano Índico, a través de Birmania.

Durante la dinastía Ming (1368-1644), “hacía varios siglos que el sureste de China era la región de mayor importancia económica. Poseía las más altas concentraciones del Imperio, dominaba en el comercio, y tenía una floreciente vida intelectual”<sup>11</sup>. El comercio, la ciencia y las artes favorecían, en ciertos momentos, la aceptación del aporte chino; la relación tributaria era deseada por pueblos periféricos del imperio, como Japón, Corea, Tibet, Mongoles y Annam (actual Indochina), porque sus embajadores, tras brindar el tributo al emperador, “eran obsequiados con esplendidez y volvían a sus países con ricos regalos”. Sin embargo, en otros momentos, las rivalidades y las hostilidades contra los chinos: “China tan solo vivió en paz con Annam, a partir de 1428”<sup>12</sup>. La gran fuerza china extendió su sello en los mares lejanos, allende su espacio inmediato: entre 1405 y 1433, la flota de Zheng He exploró los países del sudeste y el océano Índico, hasta las cos-

<sup>10</sup> Denys, Lombard, *La China imperial*, Barcelon, Idea Books, 2000, p. 28.

<sup>11</sup> Ivan Morris y Hans Bielenstein, “El mundo oriental, la China de los Ming y la unificación de Japón”, en Hugh Trevor-Roper, director, *La época de la expansión*, Historia de las Civilizaciones, No. 8, Madrid, Editorial Labor y Alianza, 1988, p. 472.

<sup>12</sup> Ídem, p. 482.

tas de África, 50 años de los viajes de portugueses y españoles. El comercio de estos años estuvo compuesto por sedas, porcelanas y objetos de bronce y hierro chinos y productos locales.

Al llegar el imperio a su fin y abrirse paso la República en China en la segunda década del siglo XX, se hallaban comunidades reconocidas chinas en Indonesia, Filipinas, Malasia y casi todo el sudeste de Asia. Estas comunidades, prósperas por lo general gracias a su actividad comercial, cumplieron un papel importante en la vida de esos países como naciones independientes.

En tiempos de la República Popular China, fundada en 1949, la crisis permanente por la rivalidad entre los bloques de poder durante la posguerra imprimió especial dramatismo a las relaciones del Sudeste Asiático con China. En los primeros años de la revolución china operó una relación de simpatía y comunidad de intereses con los líderes de la independencia como Sukarno en Indonesia, Ho Chi Ming en Vietnam o Rahmán en Malasia. Cual elemento cohesionador se hallaban los ideales independentistas y la defensa de los intereses del Tercer Mundo. La experiencia de sometimiento y pérdida de territorio por las ambiciones expansionistas de los países poderosos en ese momen-

to, creó un sentimiento de solidaridad con los movimientos anticoloniales de los años 50 y 60 y de cercanía a los ideales tercermundistas, después consignados en el Movimiento de Países No Alineados. China cumplió gran papel en la Conferencia de Ginebra de 1954 y en la Conferencia de Asia y África en 1955, donde irrumpió el terciermundismo<sup>13</sup>. Muy pronto, la progresiva brecha en el bloque comunista a partir de 1956 y la ofensiva anticomunista franco-americana en el Sudeste Asiático fueron dejando a las relaciones de estos países con China en un vaivén de atracciones y resistencias que tan sólo ahora tiende a quebrarse.

Las décadas de los 60 y los 70 fueron especialmente inciertas. Primero se dio el fenómeno del maoísmo radical, con la Revolución Cultural como su expresión címera, que puso en alerta a los vecinos del sur<sup>14</sup>. Luego se afianza la posición soviética en Indochina, tras la caída de Saigón (Ciudad Ho Chi Ming) y la derrota de los estadounidenses en 1975. El Sudeste Asiático es por entonces un caleidoscopio de regímenes con ideologías dispares: los fundadores de la ASEAN en colaboración estrecha con el bloque liderado por Estados Unidos; Vietnam y Laos aliados de Rusia, mientras Cambodia sufrió el doloroso experimento maoísta de los Khmer Rouge.

<sup>13</sup> *China y la paz mundial*, Beijing, Nueva Estrella, 1998, p. 8.

<sup>14</sup> El maoísmo hacia fuera tuvo eco en movimientos revolucionarios y en la discusión académica, pero levantó inmediatas reacciones adversas contra la previsible *pax sinica*, Ver Pío García, *El regreso del dragón, geopolítica de Asia y el Pacífico*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, cap. 1.

En realidad, las suspicacias frente a la eventual extensión del comunismo por el sudeste de Asia habían nacido aún antes de la toma del poder por Mao en octubre de 1949. Recién concluida la Segunda Guerra Mundial, con el retiro japonés del área, revivieron los movimientos naciona-listas, muchos de ellos cercanos al ideario comunista. Cuando en junio de 1946 apareció asesinado el rey Ananda de Tailandia, los primeros señalados del crimen fueron los comunistas quienes empezaban a encontrar dificultades en el ejercicio político. La victoria de Mao sobre el Kuomintang alentó las fuerzas socialistas de Asia, pero al mismo tiempo exacerbó los planes para contener la previsible ola comunista por la región. En 1948 Estados Unidos ya había empezado a considerar la posibilidad de choque contra la Unión Soviética y sus aliados, de modo que de improviso alteró los proyectos para la democratización de Japón<sup>15</sup> y Corea e inició su rearme. En 1950, Filipinas, Malasia, Singapur e Indonesia fueron países comprometidos en la construcción de la barrera anticomunista liderada por Estados Unidos: Tailandia no podía faltar, por

su doble condición de país limítrofe de China e Indochina. Firmó el Tratado de Cooperación Técnica con Estados Unidos, para recibir la ayuda de este país a partir de 1951. Indonesia y Malasia soportaban con combustibles y alimentos las necesidades de la guerra en Corea. En septiembre de 1954, se formaba la Seato<sup>16</sup>, por medio del Tratado de Manila, con la participación de Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, Paquistán, Filipinas y Tailandia.

La dirigencia china posmaoísta de Deng Xiaoping y sus sucesores se ha visto precisada a luchar contra esos fantasmas del pasado para granjearse la confianza y la colaboración de los países sudeste asiáticos en su nuevo intento de inserción internacional, sobre la base de una ideología comunista atenuada y un considerable contenido económico en su relación. Uno de esos asuntos espinosos es la decisión china de ocupar parte del área de las islas Spratly, islotes reclamados también por Vietnam y Filipinas. Por tal razón, los cancilleres de la Asean abogaron en 1992 por la moderación en las medidas y la solución del diferendo por vías pacíficas.

<sup>15</sup> Hajime Nakamura, *Economía japonesa, estructura y desarrollo*, México D. F., El Colegio de México, 1990, p. 190: "En octubre de 1948 poco a poco se perfiló la tendencia declinante del Kuomintang en China. Se reconoció entonces la importancia del poder económico japonés en Asia bajo la guerra fría, y el Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos (National Security Council) adoptó una decisión acerca de Japón, la NCS 13/2. Allí se decidió reorientar formalmente la política fundamental de Estados Unidos hacia Japón. Ésta determinó fomentar la recuperación económica de Japón suprimiendo diversas limitaciones que se le habían impuesto. Así, en diciembre de 1948 se publicaron, por instrucciones de Washington, los 'Nueve principios para la estabilización económica' tendientes a lograr la recuperación económica de Japón, al tiempo que se reducía la ayuda económica".

<sup>16</sup> South East Treaty Organization.

En 1997, China aprovechó de manera repentina la debacle económica y comercial de sus vecinos del sur en favor del piso de confianza sobre el cual cimentar las relaciones más recientes. Al evitar la devaluación del yuan, les permitió dirigir al mercado chino buena parte de las exportaciones que remediaron la insolvencia financiera para atender sus acreencias. Este gesto fue valorado por los países de la Asean como muestra de la solidaridad china y de su aproximación económica fiable.

### LA RECONFIGURACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA EN CHINA Y EL SURESTE ASIÁTICO

A pesar del éxito industrial japonés en la posguerra y la modernización productiva y el mejoramiento del ingreso de los tigres asiáticos, todavía en la década de los 80, los indicadores sociales de Asia del este eran muy precarios. En China y algunos de los países del Sureste Asiáti-

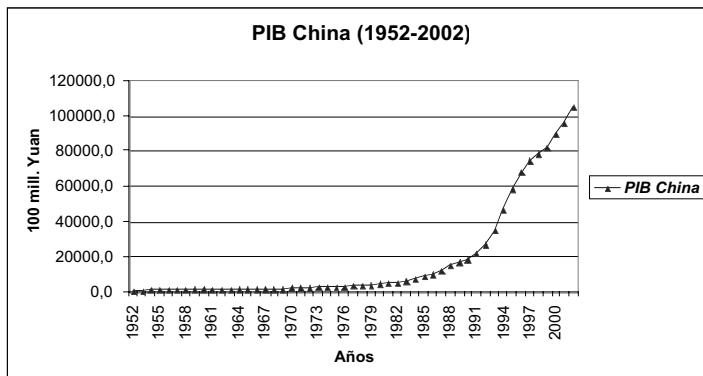
co, el grado menor de industrialización incidía en la persistencia de altos niveles de pobreza, soportada en 1981 por el 63.8% de la población china, por ejemplo. Veinte años después, en el 2001, la pobreza en China afectaba sólo al 16,6% de la población<sup>17</sup>.

En Beijing, las reformas adoptadas desde 1978, bajo la conducción del Deng Xiaoping, estimularon las inversiones extranjeras, la economía de mercado y desataron todo el potencial productivo chino que hoy día el resto del mundo ve con asombro y temor. No es para menos: esa economía de tamaño medio en ese entonces entró en una era de crecimiento sostenido, para convertirse en un gigante industrial, comercial y de innovación tecnológica. El PIB chino, medido en términos de paridad en el poder adquisitivo del yuan asciende a US \$6.4 billones<sup>18</sup>, siendo de hecho la segunda economía mundial y la más dinámica. La gráfica siguiente presenta dicha secuencia.

<sup>17</sup> Portafolio, Bogotá, 4 de agosto de 2004.

<sup>18</sup> [www.cia.gov/cia/publications/factbook](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook)

Gráfica 1.



FUENTE: CCPIT, <http://www.ccpit.org/vhosts/english/forms1.htm>

En el ámbito del comercio ocurre un fenómeno similar de rápida expansión de los intercambios, lo cual lleva a pensar que muy pronto China se ubicará en los primeros lugares mundiales. La formidable capacidad manufacturera china requirió del 55% de la producción mundial de cemento, el 40% del carbón, el 25% del acero y el níquel y el 14% del aluminio<sup>19</sup>. El flujo entre las enormes plantas de transformación y sus proveedores y consumidores extiende y profundiza día tras día sus lazos con todos los rincones del planeta. Este circuito alimenta la transformación rápida china hacia un economía

plenamente industrial, estimula el desarrollo de tecnologías propias y alienta un mejor nivel de vida para su población. Así, por ejemplo, el mundo acaba de presenciar el lanzamiento del primer cosmonauta chino al espacio; según la información de prensa, los investigadores cuentan con holgados recursos para perfeccionar la tecnología de los motores de hidrógeno<sup>20</sup>. Por cierto, los inocultables avances taiwaneses en investigación y desarrollo -I&D-, a pesar de la tensión entre ambas partes, tienen incidencia directa en la política tecnológica china<sup>21</sup>, y como se señaló atrás, el descenso en los niveles de pobreza ha

<sup>19</sup> Cfr. Ignacio Ramonet, "China megapotencia", en *Le Monde Diplomatique*, ed. española, No. 106, agosto de 2004.

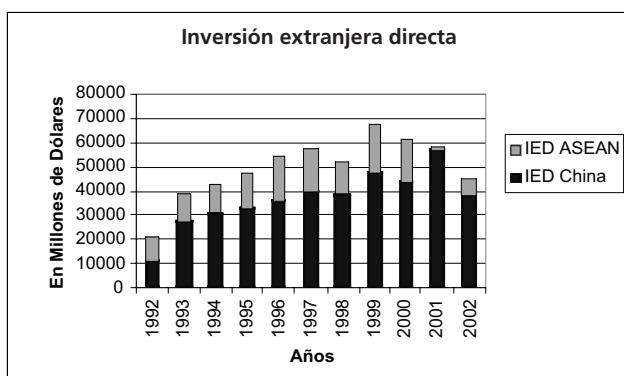
<sup>20</sup> *El Tiempo*, 5 de septiembre de 2004, pp. 1-18

<sup>21</sup> China empieza a copiar el modelo taiwanés de formación de complejos de I&D con énfasis en el diseño y manufactura de equipos originales, ofreciendo aún mayores incentivos de los que los taiwaneses pueden ofrecer. Taiwán inició su primer gran parque, en Hsinchu, al sur de Taipei en 1980. El parque es uno de los grandes productores y desarrolladores de computadores: alberga más de 300 empresas nacionales y extranjeras, cuya producción anual es de unos US \$30 mil millones, y genera empleo para 100 mil personas. En 1996 empieza a operar el Parque de Ciencia y Tecnología del Sur de Taiwán, en Tainán y Lujhu, con el triple de extensión del

sido notable en las dos últimas décadas.

Tanto China como los países de la Asean se beneficiaron de los flujos de inversión extranjera directa de la década pasada. Estos últimos sufrieron las duras consecuencias de la pérdida de confianza por parte de los inversionistas durante la crisis financiera de 1997. Tras un alejamiento de la inversión en los años posteriores, en el 2003 se situaba alrededor de los US \$20 mil millones, o sea un nivel cercano al captado antes de la crisis, y la Asociación espera US \$24 mil millones en el 2004<sup>22</sup>. La captación de estos recursos por parte de China es considerablemente superior al grupo Asean, según aparece en la gráfica siguiente.

**Gráfica 2.**



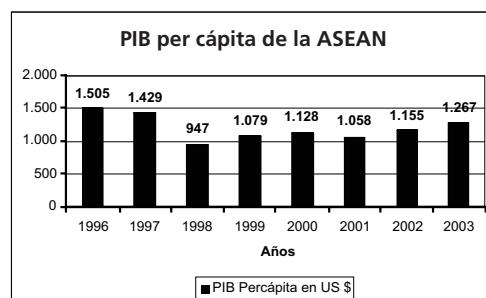
Fuente: WB, Global Development Finance 2004, Internet Website

Parque Hsinchu. Gracias a estos proyectos, la isla se ha ubicado en los puestos de vanguardia en la investigación mundial en computadores, optoelectrónica, biotecnología y máquinas de precisión. Cfr. Lean Kao, "High-tech concentration", en *Taiwan Review*, marzo de 2004.

<sup>22</sup> The Thirty Six ASEAN Economic Ministers Meeting, Joint Statement, Jakarta, 3 de septiembre de 2004.

La recepción de inversiones, en el caso de la Asean guarda relación con el comportamiento de su producción. La Gráfica que sigue muestra la aguda caída del PIB regional como consecuencia de la crisis y su posterior recuperación, aunque aún no se logran los niveles cercanos al 8% de incremento anual que se dieron hasta 1996. Véase la Gráfica 3.

**Gráfica 3.**



Fuente: ASEAN Finance and Macroeconomic Surveillance Unit (FMSU) Database

El buen desempeño productivo y comercial de la Asean les ha permitido a sus miembros reafirmar el propósito que tienen en el mediano plazo de constituir la Comunidad Económica de Asean – Aec-. Esta Comunidad debe comenzar en el año 2020 y ha de estar impulsada por la integración industrial, el tránsito de los empresarios, la calificación de la mano de obra, el fortalecimiento insti-

tucional y el mejoramiento del mecanismo de solución de controversias<sup>23</sup>.

Hasta ahora el proyecto integracionista de la Asean muestra resultados modestos: su comercio interno es bajo y no se cumple la tarifa preferencial<sup>24</sup>, dado que sus economías son predominantemente extravertidas, y la porción del comercio y las inversiones intrarregionales es minoritaria: sólo 20% del total. Son factores en contra su dispersión física y cultural y su especialización en proveedores de insumos industriales; sin embargo, su pasado colonial y la emergencia asiática alientan la identidad regional y los planes de desarrollo colectivo en el largo plazo, al modo de la AEC. La región de la Asean ha recibido influencias externas múltiples que han profundizado las diferencias entre sus pueblos; sin embargo, también han propiciado el interés por el establecimiento de instituciones compartidas y la unión frente a las problemáticas comunes, lo cual favorece la búsqueda de la identidad regional: “proceso de resignificación del espacio y de las características que los unen”<sup>25</sup>. En realidad, “El sudeste de Asia nunca ha sido una unidad completamente autónoma ni aislada. Por su situación de encrucijada en la geografía asiática

siempre ha estado particularmente expuesta a influencias externas. (...) La introducción del hinduismo, el budismo, el islam y el cristianismo estuvo en cada caso vinculado con el comercio. Aunque la mayoría de la gente es de origen malayo, muchos años de influencias externas han producido una gran variedad lingüística, religiosa y cultural. Existe una aparente contradicción entre la diversidad y la homogeneidad de condiciones que caracterizan a la zona. Los pueblos del Sudeste Asiático se distinguen por ser más variados y distintos entre sí que los de otras regiones del mundo. Sin embargo, tienen en común un clima tropical, el arroz como comida básica, algunos métodos de producción agrícola y la herencia histórica del colonialismo”<sup>26</sup>.

#### **LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA SINO-SUDESTE ASIÁTICA: CONJUGACIÓN Y DISPARIDAD DE INTERESES**

China está ubicada ya entre los cinco grandes socios comerciales de la Asean, con la característica especial que su intercambio es más dinámico. China absorbe parte de la oferta industrial del sudeste, pero de manera primordial sus bienes prima-

<sup>23</sup> Ibid.

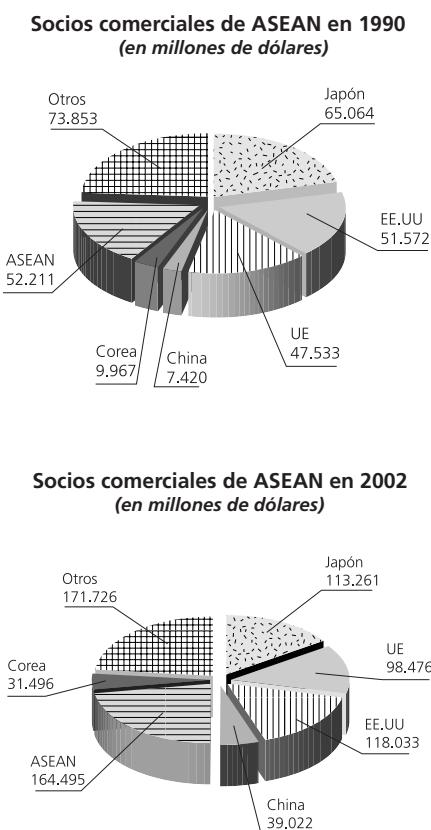
<sup>24</sup> “More effort needed”, en [www.economist.com](http://www.economist.com), 4 de agosto de 2004.

<sup>25</sup> Sebastián Baglioni y Juan Ignacio Piovani, “El , Sudeste asiático: la construcción histórica de un proyecto político- cultural”, en Juan Ignacio Piovani y Sebastián Baglioni, editores, *El Sudeste asiático, una visión contemporánea*, Buenos Aires, Universidad Nacional Tres de Febrero, 2004, pág. 41.

<sup>26</sup> Asunción Benítez L., *Los países de la ANSEA: desarrollo político*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, pp. 3-4. ANSEA equivale a Asean (nota del autor).

rios y sus alimentos. Las Gráficas 4 y 5 muestran cómo China entró a formar parte de los cinco principales socios comerciales de la Asean.

Gráfica 3 y 4.



La interacción económica creciente de China con la Asean obedece a una política deliberada de estímulo a esa relación, por razones comerciales, políticas y estratégicas. La complementariedad entre am-

bas economías se torna manifiesta, en cuanto la extensión de la ola industrial china es tan pronunciada y la capacidad de contar con recursos naturales propios es muy limitada. Desde la perspectiva histórica, como hemos visto, las fases de entendimiento y colaboración han tenido giros hacia la desconfianza y el distanciamiento. El esfuerzo en reactivar los lazos es reciente y muy expreso por parte de las autoridades chinas. Así, por ejemplo, en noviembre de 2002, en Pnom Penh se suscribe el Acuerdo General de Cooperación China-Asean, mediante el cual se establece el compromiso de instaurar en el 2010 la zona de libre comercio entre ambas partes<sup>27</sup>. De igual manera, se firmaron manifiestos para la cooperación frente a los problemas no tradicionales de seguridad y para dirimir por la vía pacífica los diferendos sobre el mar territorial. Este proyecto hacia el libre comercio también lo viene negociando la Asean con Japón y Corea, con la diferencia que China se adelantó en la negociación y en el plazo para la ejecución del plan.

En el campo de la seguridad regional, China viene participando en Arf,<sup>28</sup> el mecanismo de 1994 diseñado para disminuir los conflictos en la región y establecer medidas de confianza que aborten las crisis potenciales en el campo de la seguridad.

El interés de chinos y asiáticos del sudeste en mantener un intercambio cre-

<sup>27</sup> *China 2003*, Beijing, Ed. Nueva Estrella, 2003.

<sup>28</sup> Asean Regional Forum.

ciente comporta dificultades para la imagen china en la región. Un primer riesgo proviene de la propia dinámica industrial y comercial china, que de no atenuarse en su proyección externa puede llevar a neutralizar parte de los planes industrializadores de la Asean, cuya vulnerabilidad puede salir a relucir frente a una oferta china mucho más competitiva. Es preciso, en consecuencia, el diseño y aplicación de una política de cooperación que evite la reprimarización y la especialización de la Asean sólo en la oferta de los bienes básicos requeridos por la industria china. Se hallan no sólo los combustibles, los minerales y metales (sectores con las mayores alzas de precios en los últimos años) sino los alimentos.

Una relación desventajosa puede llevar a revivir los temores e insatisfacciones de las sociedades del Sudeste Asiático por la presencia ingrata de China en la guerra con Vietnam en 1979 y el apoyo al régimen sangriento del Pol Pot en Camboya. Ha habido prevenciones más recientes por el apoyo chino a la junta militar que gobierna a Birmania. Más adelante, la región del Sudeste Asiático halló como gesto positivo el comportamiento chino durante la crisis financiera, cuando ante la posibilidad de devaluar el yuan para no comprometer la dinámica exportadora, las autoridades de Beijing sostuvieron el tipo de cambio fijo que indujo más exportaciones industriales a China.

Más allá del plano económico, los países de la Asean pueden encontrar en Chi-

na el aliado que les permita afianzar su cohesión grupal frente a los problemas regionales y mundiales. China es un socio de diálogo en los foros regionales y un colaborador de las causas de la Asociación en las Naciones Unidas. La relación política y económica le puede asegurar a la Asean elevar la capacidad de negociación con los países europeos y con Estados Unidos en temas de su interés: comercio, terrorismo y mercados financieros, entre otros.

La profundización del vínculo sino-sudesteasiático puede ser un estadio primario hacia fases superiores de integración asiática y más allá hacia la redefinición de su papel político y geopolítico. Es decir, hacia el estímulo para la creación de un complejo institucional menos dependiente de lo dispuesto hasta ahora por el poder euroamericano. En consecuencia, es previsible la aparición de formas de coordinación política, ambiental, migratoria, laboral y monetaria.

Por otra parte, no se debe descartar la presión dentro de la Asean para adelantar acuerdos similares con países grandes del área (Japón, India), con el propósito de contrarrestar el peso chino en los asuntos regionales del sudeste y de Asia en general.

China ha iniciado su tránsito por el siglo XXI con una posición especialmente ventajosa, tanto en el orden económico como en el político-social y estratégico. La segunda economía del mundo está en posesión del mayor parque industrial, base sobre la cual se monta su dinamismo comercial planetario, pues así como su ofer-

ta riñe con los bienes menos competitivos de las fábricas en otros países, así mismo demanda un volumen de medios productivos (maquinaria compleja) e insumos y alimentos. Su fuerza transformadora y el desarrollo del mercado interno le permite avanzar en sus planes de mayor control sobre las tecnologías de punta.

En el orden social, el gobierno chino ha podido desestimular las fuerzas divergentes y separatistas en la medida que el elevamiento del nivel de vida de la población china tiene como efecto la legitimación del régimen imperante, en medio de las limitaciones a la expresión de la opinión pública y a la formación de organizaciones políticas adversas al Partido Comunista. De no menor importancia es el hecho de haber realizado la transición armónica del poder a la cuarta generación de líderes de posguerra, entre quienes se hallan el presidente Hu Jintao, el vicepresidente Zeng Qinghong, el primer ministro Wen Jiabao y el canciller Li Zhaoxing.

El incremento paulatino desde la fuerte relación económica hasta la alianza puede llegar a tener repercusiones estratégicas interesantes como la de permitirle a Chi-

na afianzar su área de influencia en el Pacífico como medida de compensación al retroceso que ha sufrido su política de vinculación especial con Asia Central<sup>29</sup>, a raíz del avance estadounidense en esa región con la excusa de la operación militar para derrocar a los talibanes. Si bien la Organización de la Cooperación de Shanghai – Ocs- sigue reuniéndose, esta agrupación que data de 1994 y en la que participan China, Rusia, Kazahstán, Uzbekistán y Tayikistán, ha visto desdibujar sus propósitos de cooperación comercial y militar desde 2001, cuando algunos países facilitaron la movilización de las tropas extranjeras y aceptaron continuar en cooperación militar con Estados Unidos. Desde entonces, el esquema de seguridad de Asia Central quedó atrapado por primera vez dentro del diseño estratégico del Pentágono, afectando a Moscú y Beijing, no obstante el optimismo en el espíritu de colaboración entre las potencias alrededor de la Ocs por expertos como Guang Pan, de la Academia de Ciencias de Shanghai<sup>30</sup>.

Para el lento proceso de integración comercial intra-Asean la compenetración con China puede ser favorable, pues pue-

<sup>29</sup> Desde mediados de los años 90 hubo una fuerte incursión china en Asia Central, para atender el problema del radicalismo islámico, extendido hasta la provincia de Xinjiang, donde se halla la población Uigur, practicante de esa religión, y explorar hidrocarburos. En Kazajstán, la Corporación Nacional de Petróleo de China ganó el contrato de explotación exclusiva del pozo Uzen, el segundo mayor hallado en Kazahstán, con un volumen de 130 a 200 millones de barriles, en competencia con multinacionales del ramo como Amoco y Unocal. Con inversión de más de US \$1.000 millones, se armó un proyecto de oleoducto para llevar el petróleo hasta la costa oriental china. Cfr. *The Economist*, 16 agosto, 1997.

<sup>30</sup> Citado por Matthew Oresman, "Captar el espíritu de Shangkai", [http://www.fp-es.org/jun\\_jul\\_2004/story/3/19.asp](http://www.fp-es.org/jun_jul_2004/story/3/19.asp)

de llevar a activar el intercambio de las empresas entre sí que es la porción más dinámica del comercio internacional. Un nivel superior de procesamiento industrial en la región desbloquearía el proyecto Afta<sup>31</sup>, una escala en el proyecto hacia la Aec, ya mencionada.

### CONCLUSIONES

La globalización sigue imponiéndose, interconectando y explotando todos los rincones y recursos del planeta. Pero, contrario al ideal soñado por algunos diseñadores del sistema internacional, la interconexión mundial actual se da por secciones y en torno a las grandes potencias (que para serlo tienen que sobresalir en la economía, la política y la capacidad militar). En el lado oriental de Asia, el movimiento hacia la compenetración mayor de esas economías empieza a recibir un estímulo nuevo por parte de China, cuya dimensión productiva y comercial empieza a desplazar a Japón de la posición de motor del desarrollo regional que mantuvo por varias décadas.

Los países ubicados en el lado asiático del Pacífico nunca se entusiasmaron con los proyectos de integración regional formal, al modo del proceso seguido por la Unión Europea. No obstante, su imbricación mutua ha sido progresiva, de manera que para no detener esa tendencia,

evitando al mismo tiempo las camisas de fuerza de los esquemas coercitivos, adoptaron el concepto de *regionalismo abierto*, que les ha permitido aplicar medidas para la cooperación económica, por medio de la facilitación del comercio, las inversiones y la movilidad empresarial, evitando desincentivar a los socios extrarregionales.

La filosofía anterior ha justificado el esfuerzo de los asiáticos por crear y sostener las organizaciones de cooperación económica transpacífica (Pbec, Pecc y Apec), así como el impulso a las relaciones económicas y políticas intra-asiáticas. Más aún, esta concepción regional ha motivado la incursión en las áreas de seguridad y geopolítica, por medio de diálogos regulares, sin la construcción institucional en la mira alrededor de esos asuntos más delicados.

Ahora bien, en la medida que la fase de integración espontánea ha ido llegando a su madurez y se ha perdido el tabú en torno al tratamiento de los asuntos políticos y estratégicos regionales, viene apareciendo el ambiente favorable para el establecimiento de compromisos más formales. Así, la Asean, por cierto la única organización convencional de integración en Asia Oriental, después de promover el diálogo con sus grandes vecinos en el norte (Japón, China y Corea), se encamina hacia una integración más profunda y controlada por medio de los acuerdos de libre comercio, que em-

<sup>31</sup> Asean Free Trade Area, que debe ponerse en práctica en el año 2005.

pezarán a regir con China en el 2010.

Cabe pensar que un borde oriental de Asia fortalecido por sus relaciones económicas más centrípetas elevará su autoestima y procurará aumentar su capacidad de gestión en temas de interés mundial, como lo son los comerciales, la seguridad, el medio ambiente, los derechos humanos y muchos más y, por ende, animar los medios idóneos para llegar a los consensos multilaterales. En este caso, su presión va a ser de considerable importancia para restablecer la autoridad y las funciones de las Naciones Unidas y los demás cuerpos multilaterales.

Así como Japón tuvo hasta ahora el privilegio de ejercer un liderazgo regional hasta ahora, aunque limitado a la esfera económica (comercio, inversiones, tecnología) por la imposibilidad de extenderlo a la dimensión política, China ve más despejada día tras día la oportunidad de relevarlo, con la diferencia de un papel protagónico más completo. Este país está llenando las condiciones para afirmar la *asianización* asiática, siendo la relación amplia e intensa con el grupo de países de la Asean uno de sus ejes claves. La relación especial que se viene fomentando entre

ambos comporta innumerables ventajas para su desarrollo político y social, pero al mismo tiempo guarda riesgos y retos que los dirigentes chinos van a tener que sortear con tacto e inteligencia, para no ir a alimentar los resentimientos y radicalismos frente a un potencial hegemonismo regional chino, como lo plantean ciertos analistas estadounidenses<sup>32</sup>. Una solución satisfactoria de estos desafíos puede alentar el desarrollo asiático armónico y motivar a esas sociedades a participar en forma mucho más activa en la reconstrucción del sistema internacional sobre las bases de la equidad y la cooperación, en vez del desastroso camino actual del unilateralismo y el despotismo armado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Benítez L., Asunción, Los países de la ANSEA: desarrollo político, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- Bianco, Lucien, Asia contemporánea, Historia Universal Siglo XXI, México D.F., 1991.
- Flanagan, Stephen J. y Michel E. Marti, editores, The People's Liberation Army and China in Transition, Washington, National Defense

<sup>32</sup> “La RPCh ha sido en realidad opresora de los pueblos asiáticos. El historial del PCCh (Partido Comunista Chino) puede ser comparado con las inhumanidades perpetradas a los pueblos asiáticos por los ejércitos imperiales de Japón durante la era Showa de Hirohito. El fin de su dictadura pondría de manifiesto el mito chovinista del PCCh. El marco maoísta en la conciencia china, según el cual sólo ha sido víctima de los perversos extranjeros, podría explotar, abriendo un nuevo mundo de posibilidades”. Afirmación de Edward Friedman, “Chinese nationalism challenge to US interest”, en Stephen J. Flanagan y Michel E. Marti, editores, *The People's Liberation Army and China in Transition*, Washington, National Defense University Press, 2003, pp. 100-101.

- University Press, 2003.
- García, Pío, El regreso del dragón, geopolítica de Asia y el Pacífico, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- Lombard, Denys, La China imperial, Barcelona, Idea Books, 2000.
- Mahathir, Mohamad, A new Deal for Asia, Selangor Darul Ehsan, Pelanduk Publications, 2da impresión, 2001.
- Hajime Nakamura, Economía japonesa, estructura y desarrollo, México D. F., El Colegio de México, 1990.
- Piovani, Juan Ignacio y Sebastián Baglioni, editores, El sudeste asiático, una visión contemporánea, Buenos Aires, Universidad Nacional Tres de Febrero, 2004.
- Takabatake, Michitoshi et. alt., Política y pensamiento político en Japón, 1926- 1982, México, El Colegio de México, 1987.
- Trevor-Roper, Hugh, director, La época de la expansión, Historia de las Civilizaciones, No. 8, Madrid, Editorial Labor y Alianza, 1988.

# Colombia e Indonesia: lejanía geográfica, cercanía temática (*un ejercicio comparativo*)\*

**Leonardo Carvajal  
y Rodrigo Amaya**

Leonardo Carvajal es profesor / investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Rodrigo Amaya es egresado de esta misma Facultad y especialista en negociación y relaciones internacionales, *correo electrónico:* [lcarvajalh@supercabletv.net.co](mailto:lcarvajalh@supercabletv.net.co) [ramaya@cable.net.co](mailto:ramaya@cable.net.co)

## PRELUDIO

La aplicación práctica de una metodología de política comparada ha sido un ejercicio poco usado en el área de las relaciones internacionales en Colombia. Las razones de ello se pueden encontrar, por ejemplo, en la extendida idea de que “el caso colombiano es único” o en la tradicional explicación de que la violencia en el país es de carácter “endémico”, de lo cual

se ha derivado la impresión de que el sistema político, el conflicto doméstico de larga data o la política exterior del país no son susceptibles de comparación. Algunos resultados de estas percepciones han sido, entre muchos otros, que nos hemos negado a vernos en el “espejo” de los otros, con la consecuente prolongación de nuestro histórico “aislacionismo”, y que ha sido difícil perforar (desde la academia, la política, la sociedad) la marcada frontera

\* Este artículo es resultado de la fusión y edición de los trabajos presentados por los dos autores a un concurso de ensayo de la Embajada de Indonesia en Bogotá. Fecha de recepción, 12 de agosto de 2004, fecha de aceptación, 13 de octubre de 2004.

entre lo “interno” y lo “externo” que aún persiste en Colombia, a pesar de que es frecuente entre nosotros la retórica sobre la interdependencia de las naciones y la globalización de los asuntos. Este artículo, sobre cuya relevancia se interrogarán no pocas de nuestras mentes “parroquiales”, pretende provocar más comparaciones de Colombia con tantas otras naciones y culturas del planeta.

De hecho, es famosa la analogía del expresidente Alfonso López Michelsen en la que calificaba hace varias décadas a Colombia como el “Tíbet latinoamericano”, para señalar con ello que el país estaba en una situación de aislamiento internacional comparable a la de esa nación asiática, debido a la agreste geografía de nuestro territorio nacional y a una tradición social y política de bajo perfil y alejamiento autoimpuesto de los escenarios mundiales. No le faltaba razón al exmandatario, porque en efecto Colombia se caracterizó durante la mayor parte del siglo XX por ser un país ensimismado en sus fronteras, con tímidos vínculos exteriores y, en general, por tener una concepción parroquial de su papel en el mundo<sup>1</sup>.

## NACIONES NO ALINEADAS

Son varias las razones que han llevado a que Colombia haya ido abandonando paulatinamente ese rasgo esencial de su comportamiento internacional y que cada vez sea una nación con mayores vínculos con el planeta, con una visión más moderna de los asuntos mundiales y con mejores vínculos internacionales en esta era de la interdependencia y la globalización. Pero, sin duda, uno de los hechos que marcó uno de los hitos de esta nueva etapa de la internacionalización de Colombia fue la Cumbre del Movimiento de los Países No Alineados realizada en Cartagena en 1995, en la que el país recibió de Indonesia la presidencia de la más importante agrupación política de los países del Sur del planeta<sup>2</sup>.

Hasta ese momento le había correspondido a Indonesia, uno de los países fundadores de ese movimiento vocero del mundo en desarrollo, ejercer la presidencia de los No Alineados durante cerca de cinco años: dos para completar el período de la disuelta Yugoslavia y tres como representante formal del grupo asiático al

<sup>1</sup> Sobre el tema del parroquialismo en Colombia ver: José Luis Ramírez León, “El parroquialismo en tiempos de la globalización”, Mimeo; y Leonardo Carvajal, “Los desafíos de la internacionalización de Colombia en los noventa: más allá del rinoceronte y el aveSTRUZ (una reflexión preliminar) (Parte I y II)”, en *Revista Cancillería de San Carlos*, abril 1997, No. 21, pp. 69-81; No. 22, pp. 76-89.

<sup>2</sup> Para un análisis crítico sobre la presidencia colombiana de los No Alineados ver: Socorro Ramírez, “Colombia en el Movimiento de Países No Alineados”, en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (coordinadores), *Colombia en los noventa: Entre la inserción y el aislamiento*, Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia y Siglo del Hombre Editores, 1996, pp. 152-178.

que correspondía presidir el Movimiento. La relevancia de esos cinco años de presidencia de Indonesia radicaba en que ese país insular había recibido tal responsabilidad en el período inmediatamente posterior al fin de la Guerra Fría en 1989, y no eran pocos los que auguraban que, una vez terminado el enfrentamiento bipolar que dio origen a esa agrupación tercero-mundista, el Movimiento de los NOAL se quedaría sin su motivación central y, por ende, sólo le restaba desaparecer en manos de la dirección indonesia.

Pero, en contra de los pronósticos, no sólo el Movimiento No Alineado no perdió en brazos de la presidencia indonesia sino que durante el quinquenio que el país asiático estuvo al frente de la agrupación ésta se modernizó, definió los nuevos temas de la agenda tercero-mundista (centrados principalmente en los asuntos económicos), y profundizó su rol en el nuevo sistema internacional de la Posguerra Fría. Así lo planteó, como balance de su gestión, en el discurso de entrega de la presidencia a Colombia por parte del presidente Suharto de Indonesia, durante la XI Cumbre del Movimiento de Países No Alineados en Cartagena:

La décima Cumbre de nuestro Movimiento constituyó un momento verdaderamente crucial. Estableció, sin lugar a dudas, la continua relevan-

cia del No Alineamiento en la etapa posterior a la Guerra Fría (...) Nuestro Movimiento surgió de la Cumbre de Yakarta con una nueva orientación y un nuevo enfoque en sus relaciones con los países desarrollados y los organismos internacionales (...) La Cumbre de Yakarta se celebró con un trasfondo de rápida globalización y profunda interdependencia (...) Por esta razón, los líderes de nuestro Movimiento colocaron en primer lugar de su agenda las inquietudes económicas<sup>3</sup>.

De tal manera que le correspondió a Colombia proseguir con la tarea de Indonesia de mantener vigentes las banderas No Alineadas, avanzar más en la redefinición de sus temáticas centrales para el nuevo escenario internacional, posterior a la disolución de la Unión Soviética, y continuar la senda modernizadora trazada por el liderazgo de ese país asiático. Durante los tres años de vigencia de la presidencia colombiana, Indonesia continuó ejerciendo el liderazgo natural que mantienen los países expresidentes del Movimiento y cumpliendo con su rol de co-dirección en calidad de miembro de la institución de la Troika (conformada por el país presidente en ejercicio, la nación que ejerció la presidencia anterior y por el país al que corresponderá el siguiente turno como timonel del Movimiento).

Cuando en 1998 nuestra nación entregaba la posta del no alineamiento a la

---

<sup>3</sup> Ver discurso del presidente Suharto del 18 de octubre de 1995 en Cartagena en el libro *Cartagena 95: Documentos básicos*, Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1996, pp. 247-265.

presidencia de Sudáfrica, las relaciones internacionales de Colombia se habían diversificado como nunca antes, el país había realizado en Cartagena una de las cumbres más importantes y numerosas adelantadas en la región latinoamericana (sólo superada por la Cumbre Ambiental de Río en 1992) y, por primera vez en la historia nacional, un jefe de Estado colombiano había realizado visitas oficiales a varios países africanos y asiáticos hasta entonces prácticamente ignorados por la diplomacia criolla.

#### TERRITORIOS SOBRE LA LÍNEA ECUATORIAL

En desarrollo de esa expansión mundial sin precedentes de la política exterior de Colombia, un mandatario nacional adelantó una visita oficial a Indonesia en 1996, acompañado de una delegación de empresarios locales y un numeroso grupo de periodistas que cubrieron ese periplo por el Asia Pacífico que también incluyó a China y a Corea del Sur.

En un pronunciamiento realizado en la casa de gobierno de Indonesia, el presidente Ernesto Samper confirmó la plena vigencia de la causa No Alineada al señalar que, “es cierto que con el final de la Guerra Fría se acabaron los bloques que nos dividían ideológicamente pero no se acabaron las razones sociales y económicas que todavía mantienen dividido el mundo entre el Sur y el Norte”<sup>4</sup>.

Presidentes de las dos naciones, así como funcionarios públicos, empresarios y periodistas de uno y otro país, se maravillaron ante la evidencia de una amplia lista de similitudes entre dos países que hasta entonces jamás se habían encontrado. Desde entonces hizo carrera el ejemplo coloquial de que si desde Colombia hacíamos un agujero que atravesara el planeta y realizáramos a través suyo una expedición a lo Julio Verne, nos encontraríamos al otro extremo con Indonesia como nuestro país antípoda. O viceversa, si el mismo ejercicio se realizara desde el país asiático hacia esta nación caribeña, andina, amazónica y del pacífico.

Y, en una aparente paradoja, es precisamente a partir de esa polaridad geográfica que se desprenden las demás semejanzas entre las dos naciones, comprobando como cierto el aforismo aquél de “que los extremos se encuentran”. En efecto, su condición de países ecuatoriales determina climas similares en las dos naciones, al punto que el olor del aire, la temperatura tropical y las lluvias torrenciales de Yakarta la podrían hermanar atmosféricamente con Barranquilla en la costa atlántica colombiana.

En lo que hace a la composición de su comercio exterior, y en parte como resultado de esas condiciones climáticas y

<sup>4</sup> Ver discurso de Ernesto Samper Pizano en el folleto oficial *El Pacífico: un reto del presente*, diciembre de 1996, p. 19.

posición geográfica similares, los dos países son productores de petróleo, gas natural, níquel, oro, madera, carbón, café y aceite de palma y, por ende, son competidores en el mercado internacional de estas materias primas que ofrecen al mundo<sup>5</sup>.

Así mismo, la estratégica ubicación geográfica de ambas naciones sobre el paralelo del Ecuador nos ha hecho aliados en la utópica, justa, pero hasta hoy perdida reclamación de soberanía o derechos especiales sobre la órbita geoestacionaria<sup>6</sup>, que por su carácter de bien espacial no renovable y su rotación sincrónica con la Tierra es la columna vertebral de las comunicaciones satelitales planetarias. Los dos países fueron signatarios de la declaración de la Primera Reunión de los Países Ecuatoriales realizada en 1976 en Bogotá, en la que se determinó que “la órbita geoestacionaria es

un recurso natural” y demandaron “la soberanía de los estados ecuatoriales sobre los segmentos correspondientes de la órbita geoestacionaria”<sup>7</sup>.

## POTENCIAS AMBIENTALES

El más importante activo con el que cuentan las generaciones presentes y futuras de las dos naciones es resultado de compartir la geografía ecatorial, las lluvias frecuentes y la ausencia de estaciones. Nuestra condición de potencias ambientales resulta del hecho de que “una de cada diez especies de fauna y flora del mundo habita en Colombia”<sup>8</sup> (que representa sólo cerca del 1% de la superficie emergida de la tierra), mientras que en Indonesia se encuentra el 10% de todas las especies de plantas del globo<sup>9</sup>. Estas

<sup>5</sup> Además de la similitud en su producción de tales bienes, los dos países concuerdan en la concentración de su comercio exterior en Estados Unidos y sus respectivos vecinos regionales.

<sup>6</sup> Según definición del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, un país que al igual que Indonesia y Colombia reclama soberanía sobre este bien espacial, “se denomina órbita Sincrónica Geoestacionaria a una órbita circular que yace en el plano ecuatorial terrestre (cuya importancia radica en que) si se coloca en ella un satélite que rote alrededor del eje polar de la Tierra, con su misma dirección y en el mismo período sideral que el de su rotación, ese satélite mantiene inmovilidad en relación con nuestro planeta”. Para mayor detalle sobre el significado del término y su contenido jurídico y económico para Colombia, ver respectivamente: “La órbita geoestacionaria colombiana”, en Enrique Gaviria, *Derecho internacional público*, Bogotá: Temis, 1998, pp. 133-150; y, “El satélite Satcol o el precio de la soberanía sobre la órbita geoestacionaria”, en *Las cinco maravillas millonarias de Colombia*, Bogotá: Oveja Negra, 1982, pp. 151-204.

<sup>7</sup> Ver, “Declaration of the First Meeting of Equatorial Countries (Adopted on December 3, 1976)”, en el apartado sobre “Space Law” de la página web [www.jaxa.jp](http://www.jaxa.jp). Dicha declaración fue firmada por los jefes de las delegaciones de Brasil, Colombia, Congo, Ecuador, Indonesia, Kenya, Uganda y Zaire. Al respecto, téngase en cuenta que en total “diez países ecuatoriales poseen segmento de la órbita geoestacionaria ubicada a 35.786 kilómetros de altitud. El 70% de la órbita está sobre los océanos y es patrimonio de la humanidad”. Tomado de “El satélite Satcol (...)", Op. cit., p. 173.

<sup>8</sup> Tomado del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, [www.araneus.humboldt.org.co/biodiversidad](http://www.araneus.humboldt.org.co/biodiversidad)

<sup>9</sup> Ver información en la página web de la Embajada de Indonesia en Colombia, [www.indonesiabogota.org.co](http://www.indonesiabogota.org.co)

alucinantes cifras ubican a los dos países entre las cinco potencias en biodiversidad del sistema internacional porque, como se puede comprobar en el cuadro siguiente, Indonesia y Colombia son verdaderos gemelos ambientales<sup>10</sup>.

Derivación de esta condición de naciones mega-biodiversas es también la multiplicidad cultural y étnica que caracteriza a Colombia y a Indonesia. Los dos países son potencias en materia musical, lingüística, gastronómica y artística. La

**CUADRO COMPARATIVO DEL LUGAR QUE EN EL MUNDO  
OCUPA CADA PAÍS EN MATERIA DE DIVERSIDAD Y ENDEMISMO  
DE ESPECIES DE FLORA Y FAUNA<sup>11</sup>**

	Colombia	Indonesia
<b>Diversidad de plantas superiores</b>	2	3
<b>Endemismo de plantas superiores</b>	3	2
<b>Diversidad de vertebrados (excepto peces)</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
<b>Endemismo de vertebrados (excepto peces)</b>	5	2
<b>Diversidad de aves</b>	1	5
<b>Endemismo de aves</b>	5	1
<b>Diversidad de mamíferos</b>	4	2
<b>Endemismo de mamíferos</b>	No figura 12 primeros	2
<b>Diversidad de reptiles</b>	3	4
<b>Endemismo de reptiles</b>	6	11
<b>Diversidad de anfibios</b>	1	6
<b>Endemismo de anfibios</b>	1	9
<b>Diversidad de peces dulceacuícolas</b>	2	3
<b>Diversidad de mariposas</b>	3	8
<b>Endemismo de mariposas</b>	4	1
<b>Lugar mundial en biodiversidad</b>	2	3
<b>Lugar mundial en endemismos</b>	5	1
<b>Lugar mundial biodiversidad y endemismos combinados</b>	<b>3</b>	<b>2</b>

<sup>10</sup> Ver Russell Mittermeier, Cristina Goettsch y Patricio Robles Gil, *Megadiversidad: Los países biológicamente más ricos del mundo*, México: Cemex y Agrupación Sierra Madre, 1997.

<sup>11</sup> Basado en Ibid. La “diversidad” hace referencia al número total de especies que habitan un país y el concepto de “endemismo” define el número de especies que sólo habitan en ese país.

nación-archipiélago cuenta con 336 grupos étnicos con 580 dialectos diferentes, mientras que en Colombia viven 81 grupos étnicos, con cerca de 800 mil habitantes que hablan 65 lenguas indígenas americanas<sup>12</sup>. En la tabla siguiente se pone de presente que Indonesia ocupa el tercer lugar en el mundo en materia de diversidad de culturas, mientras Colombia ocupa el puesto once:

No obstante, la violencia endémica que en Colombia cobra cerca de 30 mil muertes anuales, ha sido explicada como resultado de nuestra intolerancia frente a la gran diversidad de un país rico en regiones. En Colombia, dice Gabriel García Márquez, nos matamos porque somos diferentes<sup>14</sup>. Y es por ello que tenemos mucho que aprender del eslogan nacional indonesio de la “Unidad en la diversidad”, que ha permitido la permanencia de una nación tan heterogénea en materia de culturas, etnias y religiones, y con su territorio

**CUADRO COMPARATIVO DE LUGAR EN EL MUNDO DE LOS DOS PAÍSES EN CUANTO A DIVERSIDAD DE CULTURAS<sup>13</sup>**

Lugar	País	Número de grupos humanos
1	Papúa Nueva Guinea	875
2	India	613
<b>3</b>	<b>Indonesia</b>	<b>336</b>
4	Estados Unidos	300
5	República Democrática Del Congo	250-300
6	México	240
7	Brasil	206
8	Australia	200-250
9	Filipinas	111
10	Perú	96
11	Colombia	<b>81</b>
12	China	36

rio distribuido en la impresionante cifra de más de 13 mil islas<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> En lo que hace a Colombia, ver Gloria Lara (coordinación editorial), *Colombia indígena*, Bogotá: Caraval S.A., 1982.

<sup>13</sup> Basado en Mittermeier, Goettsch y Robles Gil, Op. cit.

<sup>14</sup> Ver Gabriel García Márquez, “Por un país al alcance de los niños”, en *Colombia: Al filo de la oportunidad*, Colección Documentos de la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, Vol. 1, Bogotá: Presidencia de la República y Colciencias, 1995.

<sup>15</sup> Existe una discusión sobre el número de islas que conforman a Indonesia, cantidad que se debate entre las 13.000 y las 18.000 islas, dependiendo de si el conteo se realiza con marea baja o alta, respectivamente. Sin embargo, el mayor consenso gira en torno a una cifra cercana a las 13.000 islas, de las cuales alrededor de la mitad son habitadas y entre las cuales se destacan: Sumatra, Java (donde se encuentra la capital, que es además la isla más densamente poblada con más de 100 millones de habitantes), Célebes (o Sulawesi), Kalimantan (Sur de Borneo, que es la isla más grande del territorio indonesio, y es compartida con Malasia y Brunel), e Irián Jaya (Oeste de Nueva Guinea, que es la segunda isla más grande del mundo, y es compartida con Papúa Nueva Guinea), y otras como Timor Occidental, Balf, Bangka, Molucas, Ceram, Sumbawa, Flores y Sumba.

## LAS AGENDAS INTERNACIONALES

En esa mencionada primera visita de un jefe de Estado colombiano a la nación-archipiélago, el presidente Samper hizo un listado de la gama de similitudes que hemos expuesto: “Colombia e Indonesia son países gemelos a lo largo de la línea ecuatorial. En Colombia, como en Indonesia, producimos un excelente café. En Colombia, como en Indonesia, se encuentra uno de los bancos genéticos más importantes de la gran reserva de biodiversidad en el mundo”<sup>16</sup> (ver Anexo 1). Ejercicio comparativo que también realizó el entonces presidente Suharto en ese primer encuentro bilateral en territorio indonesio:

En términos geográficos, nuestros dos países están muy apartados. Nuestras naciones tienen también diferentes historias y culturas. Sin embargo, compartimos muchas similitudes. Somos países agrícolas, con recursos naturales potencialmente ricos y diversificados (...) Tanto Indonesia como Colombia tienen principios de política exterior muy similares, como nuestra adhesión a los principios de mutuo respeto a la soberanía de cada país y la no intervención en los asuntos internos de otros países<sup>17</sup>.

Varias décadas después del símil del expresidente López Michelsen, hoy bien podríamos afirmar que Colombia es la Indonesia de América Latina. A las dos naciones las asemejan sus amplias extensiones de costas y la vocación marítima que se deriva de ellas. Ambas pluriétnicas, megabiodiversas y policulturales como ninguna otra nación en su respectiva región. Las numerosas islas indonesias se traducen en Colombia en múltiples regiones depositantes de diversas costumbres y tradiciones.

Los dos países son líderes del mundo en desarrollo, expresidentes de los No Aliados (Indonesia entre 1990-1995 y Colombia entre 1995-1998); ambos también expresidentes del Grupo de los 77, el foro económico por excelencia del mundo en desarrollo que reúne a 133 naciones (Colombia en 1993, Indonesia en 1998); miembros del Grupo de los 15 (que une a las potencias regionales del Sur del planeta); fundadores recientes del Grupo de Naciones Mega-Biodiversas Aliadas, que agrupa a los 12 países que en conjunto poseen el 70% de la biodiversidad mundial<sup>18</sup>; mientras Indonesia es miembro pleno de APEC o Foro de Cooperación

<sup>16</sup> Ernesto Samper, Op. cit., p. 18.

<sup>17</sup> Ver el discurso de Suharto en Ibid., p. 14.

<sup>18</sup> El Grupo de Naciones Mega-Biodiversas Aliadas nació en la ciudad de Cancún el 18 de febrero de 2002. Los doce países que conforman el grupo son: Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, India, Indonesia, Kenia, México, Perú, Sudáfrica y Venezuela. La Declaración constitutiva del Grupo gira en torno al combate contra la “piratería” de los recursos biológicos y del derecho de sus pueblos a beneficiarse de esta riqueza, para lo cual la Alianza ha ejercido presión en instancias como la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo en agosto de 2002, en procura de reglas comerciales igualitarias sobre las patentes y registros de productos derivados de su flora y fauna.

Económica de Asia-Pacífico, Colombia aspira a ingresar una vez se levante la moratoria para el ingreso de nuevos países (por ahora nuestro país participa en algunos grupos de trabajo de ese foro); las dos naciones también forman parte del PBEC o Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (conformado por más de un millar de empresas de 20 naciones de la Cuenca del Pacífico) y, finalmente, las dos naciones pertenecen al PECC o Consejo de Cooperación Económica del Pacífico que agrupa a empresarios, funcionarios de gobierno y académicos de la región<sup>19</sup>.

Dentro de este contexto de accionar externo, no es sorprendente que la política exterior colombiana sea conocida internacionalmente por su prudencia y moderación, así como la política exterior indonesia sigue una tradición de cautela y sensatez mundialmente reconocida. Pero, bajo esta misma óptica internacional, así como Colombia tiene en Estados Unidos su prioridad característica, Indonesia cuenta en su accionar externo con la tradicional influencia de Australia, como potencia en el juego de equilibrio estratégico (en el que también participan China y Japón) de la región del sudeste asiático<sup>20</sup>. El Canal de Panamá, que se ubica entre Colombia y Estados Unidos,

y el “corredor aeromarítimo” que separa a Indonesia de Australia, aparecen como ejes vitales que impulsan las políticas exteriores y las estrategias de seguridad de dichas potencias hacia Colombia e Indonesia.

### **PROCESOS DOMÉSTICOS COMPLEJOS**

Pero las semejanzas también se registran en el ámbito interno a través de experiencias políticas domésticas que, proporciones guardadas, asemejan a Colombia con Indonesia. Por ejemplo, a los dos mandatarios que correspondió la inauguración del encuentro entre Colombia e Indonesia también los asemejan las tormentas políticas que produjeron el juicio anticorrupción que precedió la caída de Suharto tras treinta y dos años de dictadura, y el proceso ocho mil durante la administración Samper Pizano (1994-1998) que denunció la infiltración de los dineros del narcotráfico en la política nacional. El difícil clima internacional y la tensa situación local, que tuvieron ambos mandatarios, marcaron la historia reciente de las dos naciones.

Similarmente, y aún dentro de la década de los noventa, se tiene además que la apertura democrática que significó la

<sup>19</sup> Para un análisis de la Cuenca del Pacífico como prioridad geográfica de nuestra política internacional, ver Pío García, “La dimensión transpacífica de la política exterior colombiana”, en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, Op. cit., pp. 136-151; y Ministerio de Relaciones Exteriores, *Estrategia de Colombia en el Pacífico*, Bogotá: Impresiones Presencia S.A., 1996.

<sup>20</sup> Es ilustrativo al respecto el caso de la mediación australiana y el envío de tropas de ese país para garantizar una transición pacífica hacia la independencia de Timor Oriental (que de hecho ha sido denominado el “Haití australiano”).

Constitución de 1991 en Colombia estuvo impulsada por la activa participación del movimiento estudiantil que, tras el asesinato en 1989 del candidato presidencial Luis Carlos Galán, promovió la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente; de la misma manera como las marchas y protestas estudiantiles universitarias en Yakarta jugaron un rol central en la caída del régimen dictatorial de Suharto y el comienzo de una era democrática en Indonesia. Los caminos abiertos en ambas naciones por estos acontecimientos democráticos marcaron un punto de quiebre en la maduración y remozamiento de sus respectivos sistemas políticos.

Colombia se puede definir como una democracia formal con varias décadas de estabilidad a pesar de las todavía vigentes amenazas de las guerrillas subversivas, los grupos paramilitares y las mafias del narcotráfico. Por su parte, para Indonesia la norma en materia doméstica ha sido igualmente la estabilidad institucional (aunque al costo del autoritarismo durante la dictadura de Suharto), pero al igual que Colombia, Indonesia afronta en la actualidad importantes amenazas terroristas.

Es bien sabido que Colombia tiene

en su conflicto armado interno uno de sus principales retos tanto en términos de su viabilidad nacional como de su desenvolvimiento en el panorama internacional. Análogamente, el terrorismo también pone en peligro el futuro de la nación-archipélago, que de hecho es considerada un importante bastión estratégico para los fundamentalistas islámicos, como quedó demostrado con el atentado de una célula de Al-Qaeda en Balí en octubre de 2002 y que causó al menos 202 víctimas fatales y cerca de 300 heridos<sup>21</sup>. Similarmente en febrero de 2003 tuvo lugar un atentado terrorista de las FARC contra el club El Nogal en Bogotá, en el que perecieron más de 30 personas y hubo cerca de 170 heridos. Tras ambos atentados, la comunidad internacional y el propio secretario de las Naciones Unidas, Kofi Annan, condenaron los hechos y manifestaron su solidaridad con los pueblos indonesio y colombiano, a la vez que se suscitaron movilizaciones en contra del flagelo del terrorismo<sup>22</sup>.

Y precisamente en términos de los asuntos “intermésticos” de las dos naciones, los procesos de inserción en el ajedrez mundial de Colombia e Indonesia están

<sup>21</sup> Y también con la reciente bomba contra la Embajada de Australia en Yakarta, cuyo saldo de muertos se atribuye a Yemaah Islamiya, brazo de Al-Qaeda en el sudeste asiático. De hecho, en Colombia las embajadas también han sido objeto del terrorismo, aunque no con actos consumados sino con amenazas que llevaron al cierre temporal de las embajadas de Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia, Suecia, Canadá y Bélgica a finales de diciembre de 2002.

<sup>22</sup> Tal vez la diferencia sobre la materia radique en que mientras el presidente Uribe determinó apoyar la invasión de Estados Unidos en el caso de Irak, la presidenta Sukarnoputri se abstuvo de secundar esa decisión alegando que la guerra era una violación al derecho internacional.

marcados por un “eslabonamiento inverso” a partir de temáticas que vinculan sus realidades domésticas con las principales preocupaciones internacionales, siendo el terrorismo una de tales temáticas<sup>23</sup>.

En lo que hace a lo ambiental, si bien es cierto que ambos países poseen un envidiable potencial en biodiversidad y encabezan el listado de naciones mega-biodiversas del mundo (ver Anexo 2), también lo es que las dos naciones se encuentran a la cabeza del ranking global en devastación ecológica. En Colombia existen 354 variedades de flora y fauna en peligro de extinción, y en Indonesia la cifra alcanza las 741 especies<sup>24</sup>, lo que sumado supera el millar de especies amenazadas. Esto, aunado al tráfico ilegal de biocomercio<sup>25</sup>, no sólo atenta contra su riqueza ecológica, sino que refuerza la imagen de “enemigos ambientales” que tienen

países en vías de desarrollo como Indonesia y Colombia, cuyo panorama ambiental se oscurece por la deforestación y erosión que ocasionan los cultivos ilícitos y el procesamiento de sustancias psicotrópicas en las selvas y bosques de las dos naciones.

**CUADRO COMPARATIVO DEL LUGAR EN EL MUNDO QUE OCUPAN LOS DOS PAÍSES EN CUANTO AL NÚMERO DE ESPECIES AMENAZADAS<sup>26</sup>**

	Colombia	Indonesia
Aves	6	1
Mamíferos	17	1

De hecho, el asunto de las drogas ilícitas también es fuente del “poder negativo” de ambos países. Según el informe de 2003 de la UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), “Colombia es de lejos el mayor productor de hoja de

<sup>23</sup> Por materias de carácter «interméstico» Manning entiende “aqueños asuntos que son simultánea, profunda e inseparablemente domésticos e internacionales”. Ver B. Manning, “The Congress, the Executive, and Intermestic Affairs: Three Proposals,” en *Foreign Affairs*, Vol. 55, N. 1 (1977), p. 309, citado por J. Tokatlán, «Drogas psicoactivas ilícitas y política mundial: La indudable e inestable internacionalización de Colombia», en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (editores), Op. cit., p. 192. Por su parte, por “eslabonamiento inverso” entendemos la estrategia de los países de buscar protagonismo internacional a través de la exposición de los peligros que representan algunos de sus asuntos domésticos.

<sup>24</sup> Las cifras de especies amenazadas que maneja Earth-Trends/UNEP-WCMC (United Nations Environment Program and World Conservation Monitoring Center) para Indonesia y Colombia son, respectivamente, las siguientes: 384 y 213 en plantas, 147 y 41 en mamíferos, 114 y 78 en aves, 28 y 14 en reptiles, y 68 y 8 en peces. Esta fuente no maneja datos para especies de anfibios que corren el peligro de extinción en estos dos países. Ver, Earthtrends y United Nations Environment Program World Conservation Monitoring Center (UNEP-WCMC), *Country Profiles: Biodiversity and Protected Areas – Colombia 2003* y *Country Profiles: Biodiversity and Protected Areas – Indonesia 2003*.

<sup>25</sup> Según Ibid, en el marco del CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora), para el año 2000 Colombia exportó 196.645 especies vivas (entre lagartijas y serpientes) y 544.565 pieles (entre lagartijas, serpientes y cocodrilos), mientras que Indonesia, para el mismo año y para las mismas especies, exportó 29.873 especies vivas y 834.103 pieles.

<sup>26</sup> Tomado de Mittermeier, Goetsch y Robles Gil, Op. cit.

coca y un emergente productor de amapola”<sup>27</sup>. Por su parte, y a la luz de un reporte regional del 2002 de esta misma fuente, en el escenario asiático Indonesia participa en el mercado de las drogas ilícitas por cuenta de la marihuana y las drogas sintéticas (como el éxtasis). Así las cosas, la región sur de Colombia es la tierra donde se cultivan dos de las principales materias primas para la producción de narcóticos del mundo, mientras que las otras dos se producen al otro lado del mundo en las islas de Java y Sumatra en Indonesia. Y justamente en términos geográficos, para ambos resulta cierto que su ubicación geopolítica en sus respectivos continentes es determinante en su vinculación al negocio ilícito de los estupefacientes, en la medida en que así como Colombia es la principal puerta de salida de los narcóticos producidos en la región andina, según la CIA, Indonesia actúa a manera de pivote para el llamado “triángulo dorado”<sup>28</sup>.

Además del terrorismo, la devastación ambiental y las drogas ilícitas, el tema de los derechos humanos juega un rol similar en la inserción internacional de los dos

países<sup>29</sup>. De un lado, Indonesia ha sido objeto de cuestionamientos internacionales por las violaciones derivadas de incidentes secesionistas como los de Timor Oriental y la provincia de Aceh, mientras que del otro lado Colombia ha estado en el ojo del huracán de la crítica internacional por su conflicto armado interno de cuarenta años y la debacle humanitaria que éste ha causado. Ambos hacen parte de la infortunada lista de países en los que más se viola el derecho a la libertad, como consecuencia de flagelos compartidos como el secuestro y las desapariciones forzadas. Según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el caso indonesio da muestras de una mejora en la situación de derechos humanos en algunas regiones, pero aunado a un deterioro en otras provincias del país; el informe señala la participación tanto de rebeldes como de fuerzas de seguridad estatales en las violaciones a estos derechos. A renglón seguido, el reporte anual sobre derechos humanos de esa agencia gubernamental estadounidense menciona que aunque persiste la violencia política y la relacionada con las dro-

<sup>27</sup> Ver UNODC, *Country Profile: Colombia 2003*.

<sup>28</sup> El “Golden Triangle” es la zona con la mayor producción de opiáceos del mundo y está conformado por Tailandia, Birmania y Laos.

<sup>29</sup> No sobra mencionar que Colombia ha firmado y ratificado los principales instrumentos de derechos humanos, a saber: la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1955), el Convenio internacional de derechos civiles y políticos (1966), el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer (1979), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984) y la Convención sobre los derechos de los niños (1989). Por su parte, también Indonesia ha firmado y ratificado los anteriores instrumentos, salvo el de 1966. Información tomada de UNDP, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*.

gas, Colombia registra un descenso en secuestros, asesinatos y desplazamientos<sup>30</sup>.

Señalamientos preocupantes sobre ambos países también los realizan organismos como Amnistía Internacional, que hace especial énfasis en la situación de sindicalistas y defensores de los derechos humanos. Según su reporte anual sobre lo ocurrido en materia humanitaria en el año 2003, como consecuencia del conflicto armado en Colombia más de 3.000 personas fueron asesinadas, otras 600 desaparecidas, más de 2.200 secuestradas y 175.000 desplazadas en los primeros nueve meses de ese año. Mientras que el informe sobre Indonesia, en el marco de los movimientos pro-independentistas<sup>31</sup>, menciona 1.100 muertos (entre ellos 470 civiles), al menos 150 secuestros, y hace

referencia a “cientos de miles de personas desplazadas por las operaciones militares, algunos por la fuerza”<sup>32</sup>.

El tema de la corrupción también acerca temáticamente a los dos países en medio de su distancia geográfica. Para ambos es cierto que este flagelo repercute negativamente en sus respectivos desarrollos políticos (ya que debilita las bases de sus democracias), sus progresos económicos (por cuanto desincentiva el crecimiento y el flujo de inversiones) y los progresos sociales (en la medida que trunca la eficiente utilización de los escasos recursos). De acuerdo con Transparencia Internacional, tanto Indonesia como Colombia tienen en sus partidos políticos, sistemas judiciales y de policía, algunos de sus principales retos sobre la materia<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> El texto, en su apartado de “Internal and other conflicts” dice lo siguiente: “Indonesia experienced improvements in some regions, but conditions in Aceh Province deteriorated rapidly. Various reports indicate that Indonesian security forces murdered, tortured, raped, beat and arbitrarily detained civilians. (É) GAM rebels also carried out grave abuses including murder, kidnapping and extortion. (É) Political and drug-related violence continued in Colombia, but kidnappings, killings and forced displacements declined. The Government captured guerrilla leaders, and former military commanders were prosecuted and convicted of human rights abuses”. Tomado de State Department Releases, 2003 *Human Rights Country Reports*, 25 de febrero de 2004.

<sup>31</sup> Vale la pena advertir que los conflictos armados internos de Indonesia y Colombia tienen fundamentaciones diferentes. El caso de Colombia es el de unas guerrillas subversivas originadas en los años 60 tras el fin de la etapa de la violencia política bipartidista que desde entonces han pretendido minar la estabilidad institucional y democrática del país, y cuyas actividades han degenerado en nexos con el narcotráfico y su financiación ilícita a través del secuestro extorsivo y el cobro de impuestos ilegales. Por su parte, el conflicto de Indonesia se deriva de grupos separatistas como el FALINTIL (Fuerzas Armadas de Liberación Nacional de Timor Oriental) y los catalogados por el gobierno indonesio como rebeldes de la provincia de Aceh (Molucas). Así pues, si bien las raíces de estas violencias en ambos países comenzaron entre las décadas de los sesenta/setenta y sólo adquirieron protagonismo internacional tras el final de la Guerra Fría, es evidente que tanto la causa como el carácter de la lucha es diferente.

<sup>32</sup> Tomado de Amnesty International, *Report 2004 (covering events from January- December 2003)*.

<sup>33</sup> Curiosamente, según el “Barómetro Global de la Corrupción 2003”, publicado por Transparencia Internacional, “los colombianos e indonesios son los más optimistas sobre la reducción de la corrupción”. Ver [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Por último, pero no menos importante, otra cuestión que debilita la inserción internacional de Indonesia y Colombia es la grave situación social que afrontan las mayorías poblacionales de las dos naciones. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano* del 2004 preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, medidos por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) sobre un total de 177 países, Colombia ocupa el puesto 73 e Indonesia la casilla 111, ubicándose ambos en la categoría de países de desarrollo humano medio<sup>34</sup>. En términos de pobreza, este informe indica que para el periodo 1990-2002, el 8,2% de los colombianos y el 7,5% de los indonesios estuvieron bajo el umbral de la pobreza (equivalente a un ingreso de 1 dólar estadounidense diario). Así las cosas, como en el caso de otros países en vías de desarrollo, el desafío social que enfrentan estas dos naciones no se define exclusivamente en términos de la brecha Norte-Sur, sino fundamentalmente en la profunda desigualdad al interior de sus respectivas sociedades.

## EL FINAL DE LA COMPARACIÓN

En resumen, si bien entre Colombia e Indonesia existen diferencias palpables, como en materia de extensión territorial (Indonesia tiene casi el doble de kilómetros cuadrados que Colombia)<sup>35</sup>, población (Indonesia tiene una población cinco veces mayor a la de Colombia)<sup>36</sup> y religión (mayoría musulmana en el país asiático en contraposición a nuestra tradición cristiano-católica)<sup>37</sup>, también existe una serie de factores sustanciales que dan cuenta de que entre ambos países hay más rasgos en común de lo que supone su pertenencia a vecindarios geográficos contrapuestos.

Colombia e Indonesia son naciones geopolíticamente estratégicas, pero en vías de desarrollo, cuya inserción en el panorama internacional está directamente relacionada con la existencia de asuntos de carácter interméstico; con políticas exteriores que han buscado participación activa y liderazgo en foros multilaterales, abogan por la concertación con sus pares,

<sup>34</sup> No obstante, esta mejor clasificación en el ranking de IDH, la situación colombiana puede considerarse más preocupante si se tiene en cuenta la situación social interna. El índice de desigualdad (que compara el ingreso entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población) es de 57,8 para Colombia y 7,8 para Indonesia. Ver, [www.undp.org/hdr2004/espanol](http://www.undp.org/hdr2004/espanol)

<sup>35</sup> Según datos del Banco Mundial, en el 2002 Indonesia tenía una población estimada en 211,7 millones de personas. Por su parte, y según la misma fuente, para el mismo año Colombia contaba con 43,7 millones de habitantes.

<sup>36</sup> De acuerdo con el perfil de datos y estadísticas del Banco Mundial, Indonesia tiene una extensión de 1,9 millones de kms<sup>2</sup> mientras Colombia tiene un área de 1,1 millones de kms<sup>2</sup>.

<sup>37</sup> La mayoría musulmana de Indonesia, que de hecho es la población musulmana más numerosa del planeta, es Sunita (tradicionalmente catalogados como "moderados").

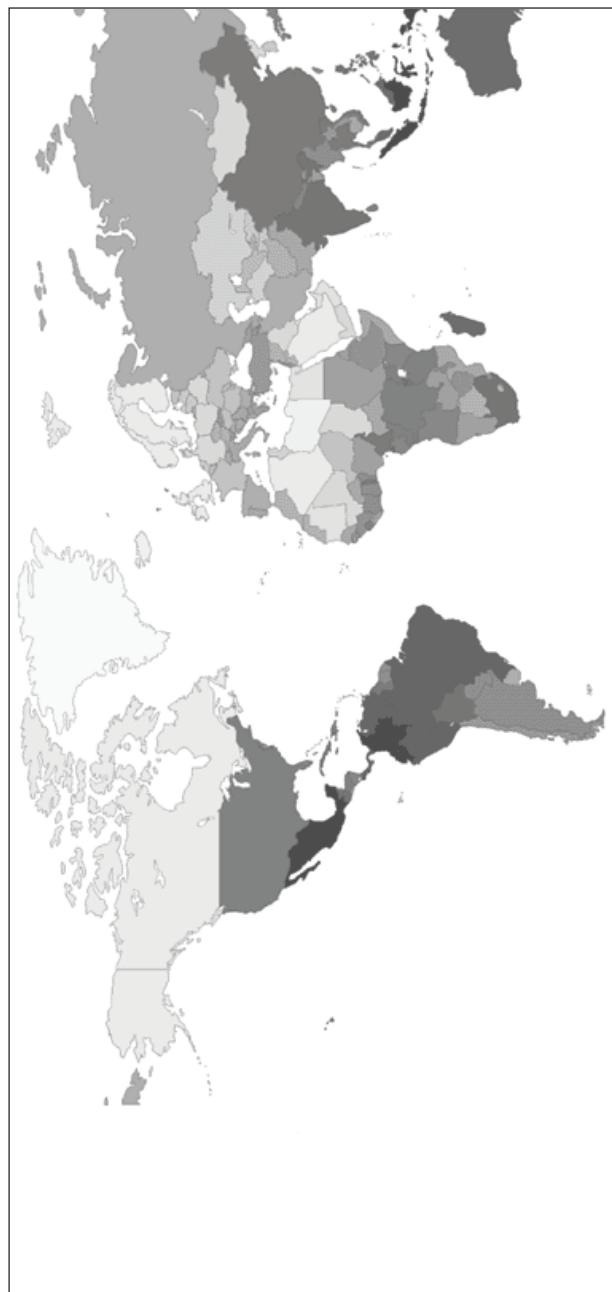
promueven la Cooperación Sur-Sur y buscan diversificar sus relaciones con el mundo; y poseen territorios extensos con invaluable biodiversidad y capital humano, activos que juntos les permitirán a futuro jugar roles vitales en su desarrollo si son protegidos de forma acertada.

Por todo ello, sumado a que en estos tiempos de la globalización los espacios se han reducido por efectos de la tecnología aeronáutica y la expansión de las telecomunicaciones, no tiene sentido continuar afirmando que Colombia e Indonesia son países distantes. Hoy por hoy, resulta fundamental replantear expresiones como “Lejano Oriente”, tanto más cuanto es evidente que es mayor el tiempo que toma comunicar por vía terrestre la capital del país con el Putumayo u otras regiones del sur de Colombia, que las horas de vuelo que hay entre Bogotá y Yakarta. Porque, como se ha expuesto, los múltiples asuntos que los unen son demostración fehaciente de que los dos países ocupan un mismo vecindario temático y afrontan disyuntivas similares, y la constatación de esas realidades convergentes debe ser la fuente primordial de inspiración para acentuar aún más la cooperación binacional entre esa nación del sudeste asiático y este país sudamericano.

ANEXO 1



ANEXO 2



ENFOQUES REGIONALES

## BIBLIOGRAFÍA

- Amnesty International, *Human Rights Report 2004*.
- Carvajal, Leonardo. "Los desafíos de la internacionalización de Colombia en los noventa: Más allá del rinoceronte y el aveSTRUZ (una reflexión preliminar) (Parte I y II)", en *Revista Cancillería de San Carlos*, N. 21 y 22, abril 1997.
- Declaration of the First Meeting of Equatorial Countries, 1976.
- Earthtrends y United Nations Environment Program World Conservation Monitoring Center (UNEP-WCMC).
- Country Profiles: Biodiversity and Protected Areas –Colombia 2003* y *Country Profiles: Biodiversity and Protected Areas– Indonesia 2003*.
- García Márquez, Gabriel. "Por un país al alcance de los niños", en *Colombia: al filo de la oportunidad*, Colección Documentos de la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, Vol. 1, Bogotá: Presidencia de la República y Colciencias, 1995.
- García, Pío. "La dimensión transpacífica de la política exterior colombiana", en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, (coordinadores), *Colombia en los noventa: entre la inserción y el aislamiento*, Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional y Siglo del Hombre Editores, 1996.
- Gaviria, Enrique. "La órbita geoestacionaria colombiana". En *Derecho internacional público*, Bogotá: Temis, 1998.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH).
- Lara, Gloria (coordinación editorial), *Colombia indígena*, Bogotá: Carvajal S.A., 1982.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, *Cartagena 95: Documentos básicos*, Bogotá, 1996.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Estrategia de Colombia en el Pacífico*, Impreandes Presencia S.A., 1996.
- Mittermeier, Russell; Goettsch, Cristina; y Robles Gil, Patricio. *Megadiversidad: Los países biológicamente más ricos del mundo*, México: Cemex y Agrupación Sierra Madre, 1997.
- Presidencia de la República. *El Pacífico: un reto del presente*, diciembre de 1996.
- Ramírez, Socorro. "Colombia en el Movimiento de Países No Alineados", en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (coordinadores), *Colombia en los noventa: entre la inserción y el aislamiento*, Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional y Siglo del Hombre Editores, 1996.
- Ramírez León, José Luis. "El parroquialismo en tiempos de la globalización", Mimeo.
- State Department. *Country Reports on Human Rights Practices for the year 2003*.
- Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción 2003*.
- United Nations Development Program (UNDP), *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Country Profile: Colombia 2003* y *Country Profile: Indonesia 2003*.
- World Bank Group. *Colombia Data Profile 2003* e *Indonesia Data Profile 2003*.

# La lógica del multilateralismo: una red dinámica compleja

Carlos Eduardo Maldonado

Profesor / investigador CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Miembro de la línea sobre "sistemas complejos, política y gobernabilidad" del Grupo "Opera", reconocido por Colciencias.  
*correo electrónico:*  
[cmaldonado@uexternado.edu.co](mailto:cmaldonado@uexternado.edu.co)

## INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más difíciles en el desarrollo de la ciencia consiste en establecer explicaciones científicas. El problema de lo que sea una explicación –esto es, una *buen*a explicación–, constituye, sin duda alguna, la finalidad y la condición primera del trabajo académico y científico. Sencillamente, se trata del problema de entender un fenómeno cualquiera como condición absoluta para cualquier otra consideración, de tipo teórico o práctico. Pues bien, el tema de lo que sea una explicación es uno de los ejes de la filosofía de la ciencia, y así, la filosofía de la cien-

cia puede contribuir activamente al desarrollo de varias disciplinas y prácticas teóricas.

En términos generales, en el mundo anglosajón existe una primera distinción sensible. Se trata de separar lo que sea una *explication* y una *explanation*, a fin de desplazar ésta a un segundo plano, para concentrarnos en aquella. Mediante esta distinción, se trata de cribar lo narrativo de lo conceptual, o mejor, una explicación discursiva de una estrictamente argumentativa y evidencial. En español carecemos de esta distinción, pero ocasionalmente podríamos pensarla como la distinción entre explicación científica (*explication*) y

\* Fecha de recepción, 2 de agosto de 2005; fecha de aceptación, 29 de agosto de 2005.

explicación común y corriente. De hecho, la capacidad de lograr buenas explicaciones al mismo tiempo que constituye la meta y el sentido mismo de la ciencia, se erige, por tanto, como un criterio sólido de distinción entre lo que sea ciencia y pseudo-ciencia.

Hay dos modos básicos de llevar a cabo una explicación científica. De un lado, se trata de procedimientos directos, que incluye la construcción de argumentos basados en descripciones y evidencias, la reconstrucción de eventos o de sucesos con base en testimonios de distinto tipo, o también a través de la construcción de evidencias. De otra parte, hace ya un tiempo, una de las maneras de alcanzar una buena explicación es apelando a procedimientos indirectos, por así decirlo. La lógica de contrafácticos se revela como la herramienta de mayor valor.

En este texto me propongo presentar, de manera general, la lógica de contrafácticos y establecer de qué modo puede contribuir al estudio y a la explicación de la política [internacional](#)<sup>1</sup>. En un mundo marcado por procesos de integración a distintas escalas denotadas como “globalización”, “internacionalización” y “mundialización”, el empleo de otras lógicas distintas, y quizás complementarias, de la lógica formal clásica, se revela como una herramienta de inmenso valor para comprender y explicar interacciones múltiples, dinámicas lineales y no-lineales, emergencias y [multicausalidad](#)<sup>2</sup>.

Este artículo se articula en cinco pasos argumentativos. En primer lugar, se precisa el sentido y la importancia, aunque también la dificultad, de alcanzar explicaciones científicas. De la mano de herramientas conceptuales suministradas por la filosofía de la ciencia se sientan las bases de lo que sea una buena explicación científica. En segunda instancia, dado que la explicación científica funda un sentido de causalidad, se estudia la importancia de la causalidad en la comprensión y explicación de los fenómenos. El tercer paso nos conduce hacia el que es quizás el estudio más difícil desde el punto de vista lógico: las implicaciones. Se estudian brevemente aquí las implicaciones de sentido común y aquellas que no lo son. A partir de esto, el paso siguiente es el de la consideración de los experimentos mentales precisamente como la forma misma de trabajo de los contrafácticos.

Aquí se sostiene la idea de que la política internacional puede y debe desplegar experimentos mentales si es que quiere hacer inteligibles a los ciudadanos normales las complejidades en curso y los sucesos acontecidos y probables en el futuro. Exactamente de este buen uso se desprende el sentido de la democracia radical. Finalmente, en el último paso argumentativo, se precisa que lo que se encuentra en juego en la política internacional son diversos órdenes temporales, y que su abordaje y comprensión se hace posible y expedita gracias, justamente, a la lógica de

contrafácticos. Pues bien, a través de estos cinco argumentos me propongo defender la tesis según la cual, en un mundo crecientemente complejo, el recurso a los condicionales contrafácticos constituye un instrumento que ayuda a hacer inteligibles dinámicas de interacciones no siempre evidentes a la luz de la lógica formal clásica, que ha sido la lógica predominante en la explicación de la política internacional.

### 1. EXPLICACIÓN

Cuando se hace ciencia –ciencia en el sentido al mismo tiempo más amplio y fuerte de la palabra, no restringido exclusivamente a las mal llamadas ciencias duras o físico-matemáticas, sino, por tanto, también a las ciencias sociales y humanas-, una de las tareas más importantes –si no la más-, y que es, al mismo tiempo, condición esencial para cualquier acción en el mundo, es la de alcanzar un buen entendimiento de los fenómenos. Tanto de los que han acontecido, como de los que están teniendo lugar actualmente, o de aquellos probables o posibles en un futuro inmediato o a mediano y largo plazo. Más exactamente, los fenómenos mismos no son, desde el punto de vista lógico o cognoscitivo, otra cosa que la explicación que hacemos de ellos. Por esta razón, el tema de lo que constituye una *buen*a explicación no es, al cabo, distinta de lo que se tiene por una explicación *científica*. Sin embargo, uno de los temas más

debatidos entre académicos tanto como entre científicos es precisamente la de establecer qué sea y cómo sea posible una buena explicación científica. Pues bien, el ámbito específico en el que, con derecho, se estudia este problema es el de la filosofía de la ciencia.

Explicar es completamente distinto de predecir<sup>3</sup>. Así, lo que inmediatamente salta a la vista con respecto al problema de explicar los fenómenos y procesos es el de establecer las condiciones necesarias y suficientes para entender y hacer inteligibles los procesos y fenómenos. En una palabra, la ciencia no consiste en hacer predicciones, sino en alcanzar una meta aún más difícil: explicar o comprender los acontecimientos y el mundo. En la explicación misma está contenido el destino y el sentido mismo de lo humano.

En el que es, con seguridad, el texto clásico más sólido sobre la explicación científica, C. G. Hempel (1988) distingue dos tipos de condiciones de lo que sea una explicación científica: las condiciones lógicas y la condición empírica.

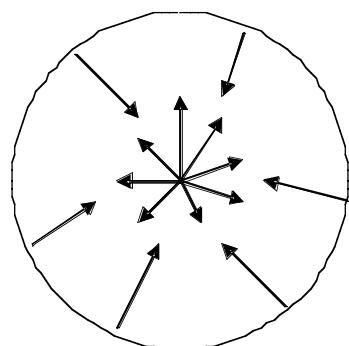
De acuerdo con Hempel (1988: 249-250), las condiciones lógicas de la explicación son tres, así:

- El explanandum debe ser una consecuencia lógica del explanans. Esto quiere decir que el *objeto* de la explicación

de Genghis Khan, y luego también el de su nieto Kublai Khan). La antropología muestra cómo toda cultura se define a sí misma como el centro del Universo<sup>4</sup>. En la actualidad, las expresiones más extendidas e ilustrativas, para nosotros, de la idea de un mundo monopolar son, de un lado, el saludo “*Orbis et Orbe*”, remanente de un mundo –el romano en su extensión medieval–, cuya creencia central es la de que “todos los caminos conducen a Roma” (Sloterdijk, 1994); y de otra parte, el modelo y el concepto de “desarrollo”, que tiene canales, voces, tonos y acentos diversos. A. Sen ha llamado la atención insistentemente sobre este último tema.

Como quiera que sea, en un mundo monopolar, todas las miradas proceden y se dirigen, a la vez hacia un centro. Este centro por lo general es físico, aunque adquiere también un carácter simbólico.

El siguiente diagrama ilustra un mundo “monopolar”.

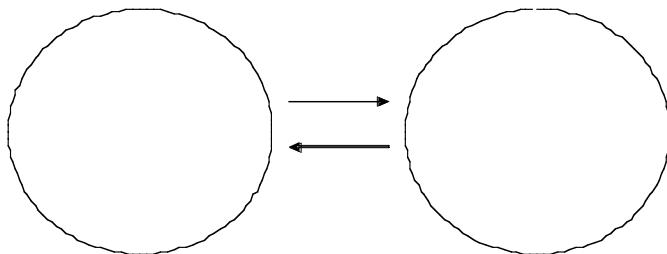


<sup>4</sup> Debo esta última observación a Guillermo Páramo.

*Bipolaridad.* Un mundo bipolar sí ha existido, y surgió como resultado del Encuentro de Yalta, al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Como resultado de Yalta, el mundo se descubrió por primera vez, al mismo tiempo integrado y fraccionado en dos grandes bloques. Integrado gracias fundamentalmente a la emergencia de la tecnología, y fraccionado en los dos bloques: el sistema capitalista mundial y el sistema del socialismo real. Este mundo se prolonga hasta octubre de 1989 cuando cae el Muro de Berlín y, posteriormente, de manera definitiva, en 1991 cuando, a raíz del Glasnost y de la Perestroika, el sistema socialista se derrumba por completo. La lógica de este mundo fue definida, con ayuda de la teoría de juegos y la teoría de la decisión racional, por parte de Th. Schelling (1960, 1980) como “la estrategia del conflicto”.

La bipolaridad es la definición de un mundo que se define entre dos partes, cada una como negación y en oposición a la otra. El concepto lógico adecuado para esta situación es el de “dilema”. En una escala menor, la bipolaridad se traduce como el bilateralismo, con respecto al cual es preciso observar que el mismo no implica necesariamente simetría.

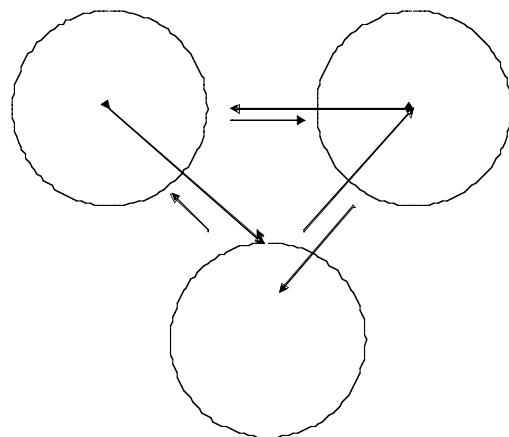
El diagrama a continuación ilustra este caso:



*Tripolaridad.* Un mundo puede decirse que es tripolar cuando está definido por tres centros diferentes, cada uno, a su vez, como negación y en oposición a los otros. La división del mundo en tres términos condujo, a partir de una iniciativa de la China de Mao, a la creación del concepto “tercer mundo”, como distinción relativamente al mundo del capitalismo y al del socialismo real cuyo centro se concentraba en Moscú. Este concepto parece haber desaparecido de los documentos oficiales de los organismos internacionales, pero aún es muy empleado en particular por parte de sociólogos, historiadores

y teóricos de la política (precisamente en relación con el concepto de “tercer mundo”, se ha creado recientemente la categoría sociológica de “cuarto mundo” y que se refiere a los pobres y marginados de los países desarrollados). El concepto lógico que puede emplearse para un mundo de tres polos o frentes es el de “trilema”. Los tipos de relaciones y de definiciones no presentan ninguna simetría ni homología. (Por ello en la ilustración abajo las flechas no son nunca iguales.)

El siguiente cuadro ilustra esta situación.



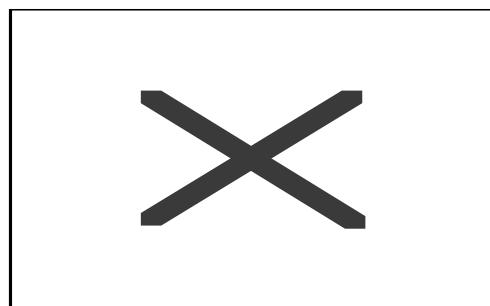
Una estructura tripolar sólo tiene aquí valor como un caso límite para hacer el tránsito hacia el multilateralismo. Para los fines de la tipología aquí bosquejada, parece, por tanto, de sentido hablar, ni siquiera a título especulativo, de opciones en las que se consideren cuatro o más miembros.

*Multilateralismo.* Mientras que los tipos anteriores están definidos por los principios de *exclusión* y de *negación*, el multilateralismo se caracteriza por el principio de *complementariedad* (un principio originario de la lógica y la teoría de conjuntos). El multilateralismo constituye un caso interesante –con seguridad el de mayor interés de cara al estudio de la lógica de relaciones múltiples entre términos múltiples– en el estudio sobre la topología de las relaciones internacionales.

A nivel mundial el multilateralismo no es aún una realidad plena, aun cuando pueden señalarse algunos procesos embrionarios del mismo tales como las asambleas generales de la ONU, la Organización Mundial del Comercio o, en otra escala, quizás también las diversas conferencias y foros mundiales, tales como Johannesburgo, Río, Kyoto, Ankara, Cartagena, etc. En escalas menores, pero con seguridad más orgánicas, la mejor configuración de una experiencia multilateral es, sin duda alguna, la construcción de la Unión Europea (en la historia que va desde Yalta hasta la actual Europa de los 25, pasando por la Comunidad Europea, el Tratado Schengen, etc.). (Existen otras experien-

cias, bastante menos consolidadas y mucho más regionales de multilateralismo, como el proceso de construcción de la Unidad Panafricana o el Nafta. En las Américas en general –exceptuando el Nafta–, el multilateralismo ha estado marcado por la profunda asimetría en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, o también, al interior de las relaciones latinoamericanas, por un aislamiento entre los países.)

Puesto que el objeto de este trabajo es el de explorar precisamente la lógica del multilateralismo, el siguiente diagrama quiere simplemente anticipar una idea de aquello de lo cual se trata, a saber: de una compleja red de relaciones. (Por ello, justamente, el diagrama general adquiere la forma semejante a una célula: a fin de indicar el carácter orgánico, esto es, dinámico, de las relaciones múltiples y diversas definitorias del multilateralismo.)



## ESTRUCTURAS Y CONCEPTOS PARA EL ESTUDIO DE UNA RED DINÁMICA COMPLEJA

Las redes están en todas partes, pero éste es un descubrimiento perfectamente reciente. El estudio de las redes forma en principio parte de un capítulo reciente de las matemáticas: la teoría de nudos, y luego también, la teoría de grafos o teoría de redes. Los problemas principales de la teoría de nudos son (Stewart, 1998):

1. Determinar si un nudo está realmente anudado;
2. Dados dos nudos, determinar si son equivalentes;
3. Hacer una clasificación de todos los nudos posibles.

Un nudo es un bucle cerrado contenido en el espacio tridimensional ordinario. Una red es un conjunto de varios de estos bucles. En otras palabras, cada uno de estos bucles es un componente de dicha red. Así, “red” es un concepto más general que “nudo”. Pues bien, el objeto de estudio de las redes constituye y define

precisamente a la teoría de grafos (o teoría de redes)<sup>5</sup>. A partir de estas ideas, numerosas ciencias se han beneficiado –y se benefician cada vez más– de estos conceptos. El lugar en el que se inscriben la teoría de nudos y la teoría de redes es un campo de las matemáticas de difícil definición: la topología<sup>6</sup>.

Pero las redes son de distinto tipo. Aquí nos concentraremos en los dos tipos principales por genéricos, desde el punto de vista de su estructura topológica. Cabe distinguir dos tipos principales de redes: las redes aleatorias y las redes dinámicas complejas. Las primeras se denominan así debido a que no hay una razón determinante que establezca que una red es de un tipo y no de otro. No es esta clase de redes las que aquí nos interesan puesto que su contribución para el estudio de redes sociales, tales como las relaciones internacionales, es muy limitada. Por su parte, las segundas se caracterizan porque las relaciones y los términos relacionados están marcados por una permanente movilidad, no siempre previsible ni uniforme. Una red puede a la vez tener muchas unidades (*clusters*) y ser de escala libre, cuando pe-

<sup>5</sup> El padre de la teoría de grafos fue P. Erdős (1913-1999) quien, más que ningún otro matemático en la historia, ha sido el principal responsable para que las matemáticas se conviertan en una actividad social; esto es, notablemente, para que adquieran una amplia relevancia en y con respecto a temas sociales (Hoffman, 1998).

<sup>6</sup> La topología es uno de los componentes de las matemáticas, las cuales, en rigor, consisten en el estudio de estructuras (Desde este punto de vista, el trabajo del matemático y del filósofo coinciden por completo). Las partes de la matemática se clasifican de acuerdo con las distintas especies de estructuras: álgebra, topología, teoría de conjuntos ordenados, teoría de retículos, geometría diferencial y otros.

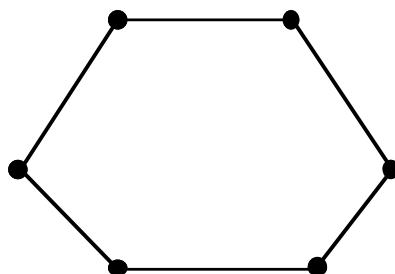
queños nodos fuertemente entrelazados están conectados a grupos más amplios, pero menos cohesionados<sup>7</sup>.

Pues bien, el estudio de las redes sugiere de manera inmediata dos líneas de análisis. En un caso, es importante *describir* estas redes, esto es, describir la dinámica –en el tiempo!– de las redes. Una forma para ello consiste en simularlas. En otro caso, se trata de *explicarlas*, para lo cual las simulaciones pueden servir como herramientas para el análisis conceptual. No existe ninguna relación necesaria entre la descripción y la explicación, si bien aquella es condición para ésta (Da Costa, 2000).

En otras palabras, las redes aleatorias son redes sin escalas y las redes dinámicas complejas pueden ser caracterizadas de manera puntual como redes de escala-libre (scale-free). Las primeras están marcas-das por la aleatoriedad. El problema de la aleatoriedad puede aportar vetas de trabajo grandes, pero en el caso de las relaciones internacionales queda reducido a estimaciones y cálculos probabilísticos, dado que la aleatoriedad encuentra su fundamento siempre a partir de factores individuales. La teoría de grafos de P. Erdős constituye una invaluable herramienta para trabajar particularmente redes aleatorias. Las redes aleatorias tienen distribuciones en forma de campana, mientras que las leyes de potencia –que son las que determinan a las redes libres de escala– no poseen un pico, sino, son descritas como una función continuamente decreciente.

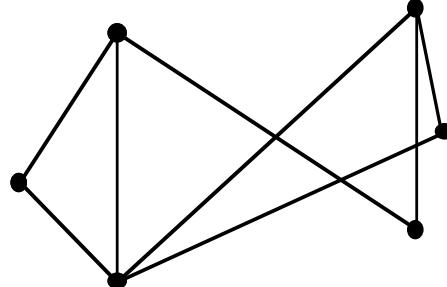
A continuación se ilustran una red aleatoria y una de libre escala:

Gráfico a.



Ambas figuras son topológicamente equivalentes, pero las redes o conexiones

Gráfico b.



varían. Hay mayor complejidad de conexiones en el segundo gráfico (b).

<sup>7</sup> He trabajado la idea de la importancia de los grupos pequeños, por ejemplo, en el contexto de la emergencia de una sociedad civil mundial, en (Maldonado, 2003).

El lenguaje de las redes se concentra en dos conceptos: nodos, y términos o vértices y, análogamente a como lo enseña la lógica, el aspecto en verdad importante consiste en determinar los tipos de relaciones (= nodos) entre los términos. Así, un triángulo es un grafo compuesto por tres vértices y tres líneas (nodos). En el caso de los sistemas sociales es muy difícil detectar los centros (*hubs*).

Las relaciones internacionales –las cuales contienen, como es sabido, temas de política económica, fiscal, tratados y pactos jurídicos, relaciones comerciales, tecnológicas y otras-, pueden y deben estudiarse como una red dinámica para lo cual es importante establecer la topología de este tipo de relaciones. Bonabeau y Barabási (2003) han propuesto el concepto de redes libres de escala para comprender las redes dinámicas complejas<sup>8</sup>. Este concepto sirve para precisar las redes según si poseen escalas o bien si son libres de escalas. Esta distinción es muy importante desde el punto de vista metodológico, lógico y heurístico, pues marca un contraste entre la ciencia tradicional y las nuevas ciencias de la complejidad.

De acuerdo con las ciencias y disciplinas tradicionales, los fenómenos se estudian y se explican siempre en correspondencia y en dependencia con las escalas adoptadas.

Así, una escala designaba un campo de la realidad diferente del que se revelaba en otra distinta escala. En contraste, es propio del estudio de los sistemas complejos no-lineales el trabajo con, y la adopción de, la multiescalaridad, y ésta consiste en la descripción y explicación de un fenómeno cualquiera que reconoce la importancia y el valor de la adopción de escalas diferentes, mostrando expresamente de qué manera los cambios de escalas no alteran el fenómeno de estudio sino, por el contrario, contribuyen a su inteligibilidad. Un desarrollo puntual de la multiescalaridad es la geometría de fractales, cuya idea de base es la autosimilitud, esto es, cómo una estructura determinada posee una similitud independientemente de la escala adoptada, y cómo los patrones son variables, dinámicos, constitutivos, precisamente por ello de la estructura o la forma del proceso y fenómeno estudiado.

Pues bien, gracias a las redes libres de escala es posible avanzar un paso significativo en el estudio o en la determinación de la topología de la geopolítica –una tarea que, hasta donde tenemos información no ha constituido el principal objeto de estudio en campos distintos, pero próximos entre sí como los estudios estratégicos, la geopolítica, las relaciones internacionales o, más recientemente, la biopolítica–.

<sup>8</sup> El artículo del 2003 es una síntesis de trabajos que tienen su primera y más sólida expresión en las investigaciones en torno a colectivos sociales (*swarms*) y, concomitantemente, a la inteligencia colectiva (*swarm intelligence*): Bonabeau et al. (1999), y Kennedy et al. (2001).

El rasgo más determinante en el estudio de las redes –esto es, sus comportamientos, dinámicas y complejidad– consiste en destacar con claridad las ventajas de una clase de redes sobre otra. ¿Por qué razón las redes aleatorias tienden a fallar en la explicación de los centros o núcleos de las redes? Porque asume que todos los nodos son iguales. La tendencia de que los ricos se hacen más ricos por lo general favorece a los nodos pioneros. “Primero en el tiempo, primero en la favorabilidad”. Precisamente por esta razón, las redes complejas tienen una ventaja sobre las redes aleatorias. La razón radica en el hecho de que aquellas tienden a ser altamente resistentes<sup>9</sup> frente a fallas o errores accidentales. El origen de la robustez de las redes complejas consiste en la solidez y la flexibilidad de las relaciones (Bonabeau *et al.*, 1999; Kennedy *et al.*, 2001).

En efecto, para una red aleatoria, si una fracción crítica de los nodos es supri-

mida, el sistema entero se rompe en pequeñas islas incomunicadas. Pero las redes complejas son sensibles a ataques sistemáticos organizados. (El mérito de las ciencias de la complejidad consiste, en el estudio sobre los distintos tipos de redes, y en particular en el llamado fuerte que hace a la favorabilidad de las redes dinámicas complejas o redes libres de escala sobre las redes aleatorias en un factor determinante: la (re)solución de problemas.)<sup>10</sup>

Como se aprecia fácilmente, la descripción y la explicación de las redes constituye una condición para el trabajo en y con redes y para los procesos de decisión al interior de estas redes y con respecto a ellas. Si los estudios más recientes destacan con claridad a las redes dinámicas complejas, llamadas igualmente redes libres de escala es precisamente debido a que en ellas emergen y se autoorganizan comportamientos, fenómenos y procesos que, debido a su flexibilidad, robustecen las

<sup>9</sup> La capacidad de resistencia, esto es, la robustez de las redes se expresa en inglés con el término *resilience* de origen ecológico. La *resilience* es la capacidad que tiene una especie o también un nicho ecológico para adaptarse a los cambios del medio ambiente gracias a lo cual puede transformar, a su vez, el medio ambiente al cual se adapta. De esta suerte, la resiliencia es el concepto clave que se encuentra en la base de los fenómenos y procesos marcados por *coevolución*. “Many species of social insects have a division of labor. The resilience of task allocation exhibited at the colony level is connected to the elasticity of individual workers. The behavioral repertoire of workers can be stretched back and forth in response to perturbations. A model based on response thresholds connects individual-level plasticity with colony-level resiliency and can account for some important experimental results. Response thresholds refer to likelihood of reacting to task-associated stimuli. Low-threshold individuals perform tasks at a lower level of stimulus than high-threshold individuals” (Bonabeau *et al.*, 1999:109).

<sup>10</sup> Una de las características centrales del trabajo con sistemas complejos consiste en el hecho de que se trabaja fuertemente con analogías. Así, tiene sentido lo siguiente: “... it is clear that social insects and, more generally, natural systems, can bring much insight into the design of algorithms and artificial problem-solving systems. In particular, *artificial swarm-intelligent systems are expected to exhibit the features that may have made social insects so successful in the biosphere: flexibility, robustness, decentralized control, and self-organization*” (Bonabeau *et al.*, 1999: 271), (subrayado, C.E.M.).

decisiones y las acciones de manera que los componentes de las redes pueden convertirse en potenciales catalizadores de nuevas y mejores posibilidades.

La lógica de las redes sin escala es sencilla. La mayoría de los vértices sólo posee unas cuantas relaciones, pero unos cuantos vértices poseen miles de conexiones. Cuanto más conectado esté un vértice, es más altamente probable que pueda tener aún mayores conexiones y, por consiguiente, mayores grados de libertad. En el mundo real puede apreciarse, a partir de lo que precede, un carácter creciente de las redes reales, y en consecuencia, un proceso de selección de redes débiles con respecto a redes robustas, y de redes aleatorias en relación con redes dinámicas complejas.

Dos mecanismos explican y se encuentran en la base de las redes libres de escalas: el crecimiento y el vínculo preferencial (*preferential attachment*). De manera interesante, el mecanismo de vínculo preferencial tiende a ser lineal.

En las redes dinámicas complejas la distribución de los nodos sigue una ley potencial (*power law*). En matemáticas, se dice (Bak, 1996) que hay una ley potencial cuando alguna cantidad  $N$  puede expresarse mediante alguna potencia de otra cantidad  $s$ .

$$N(s) = s^{-t}.$$

De acuerdo con Bonabeau y Barabási (2003), con Bonabeau *et al.* (1999) y con Kennedy *et al.* (2001), en las redes dinámicas complejas la probabilidad de que cualquier nodo esté conectado a  $k$  es proporcional a  $1/kn$ . Por razones aún desconocidas, el valor de  $n$  en el término  $kn$ , tiende a ser entre 2 y 3. Una ley potencial no posee un pico, tal y como sí sucede en una curva; en contraste con las curvas, una ley potencial es descrita como una función continuamente decreciente.

Las leyes potenciales son también patrones fractales (Solé y Goodwin, 2000). Estas leyes pueden restringirse al estudio de situaciones especiales en las que la fuerza motriz es muy lenta, y la respuesta del sistema, rápida. En otras palabras, la geometría de las redes se revela como fractal, y con ello, el estudio de los fractales permite determinar la flexibilidad/robustez de las redes y sus dinámicas. Pero, lo que es aún más determinante, permite así mismo, anticipar eventuales desarrollos y comportamientos hacia el futuro.

Hay un lugar en el que el estudio de la dinámica de los sistemas complejos, la lógica de segundo orden y en particular las lógicas no-clásicas y la topología coinciden<sup>11</sup>. Se trata del núcleo mismo del estudio de la complejidad, por ejemplo, gracias al estudio de las redes dinámicas complejas: el tránsito de una dinámica

<sup>11</sup> Hay aquí una dificultad grande. Bajo una mirada ligera, pareciera sugerirse en lo que antecede una correspondencia o incluso una equivalencia entre la topología y la referencia a los fractales a partir de la indicación –correcta, por lo demás– según la cual las leyes potenciales son también patrones fractales. A fin

de trayectorias a una dinámica de interacciones. Exactamente en este punto las ciencias de la complejidad establecen una diferencia radical con respecto a la ciencia, la lógica y la filosofía tradicionales.

Anticipada a partir de la primera de las ciencias de la complejidad –la termodinámica de los sistemas alejados del equilibrio, desarrollada originalmente por I. Prigogine<sup>12</sup>, la dinámica de interacciones llama la atención no simplemente sobre las trayectorias de los fenómenos, sino además y principalmente, acerca de los entrelazamientos, sutiles y manifiestos, de inmediato y de largo alcance, y que dan lugar justamente a la configuración de redes<sup>13</sup>. Pues bien, las relaciones internacionales constituyen un tipo específico de una red dinámica compleja.

El problema sensible consiste, por consiguiente, en determinar la topología de una red, como una manera para caracterizar el

comportamiento de la red. El tema se torna verdaderamente apasionante cuando, como es notable en el caso de los sistemas sociales humanos, los nodos mismos pueden no ser homogéneos, ni tampoco estables, sino marcados por una variedad temporal. En otras palabras, la dinámica del cambio no depende de los términos o vértices, sino de las redes mismas, y que más fácilmente se puede caracterizar como el resultado de los sucesos mismos.

Ahora bien, las características topológicas de los sucesos son: la *coincidencia* de dos sucesos y la noción de *proximidad* en el espacio-tiempo de dos sucesos (Friedman, 1991).

#### TRADUCCIÓN AL PROBLEMA DEL MULTILATERALISMO

La tesis que he querido sugerir es la siguiente: el estudio de nudos y redes, un

---

de superar esta apariencia, bien vale la pena recordar la advertencia o mejor, la invitación del padre de la geometría de fractales: un estudio matemático de la forma debe ir más allá de la topología. Volviendo al clásico ejemplo sobre la medición de las costas, dice Mandelbrot: "...la topología *no es capaz* de distinguir entre distintas costas. (...) Distintas costas tienden a tener dimensiones fractales diversas. Las diferencias en la dimensión fractal reflejan diferencias *de forma en un aspecto no topológico*, que propongo llamar *forma fractal*. La mayoría de problemas realmente interesantes combina aspectos fractales y topológicos de una manera cada vez más sutil" (1997: 34-5).

<sup>12</sup> Al respecto, véase (Maldonado, 2004b).

<sup>13</sup> A partir de un problema –en realidad una conjetura– formulado por Poincaré conocido como el problema de los tres cuerpos (en la bibliografía técnica: the *Three-Body Problem*), el tema de estudio consiste en las interacciones simultáneas entre los tres objetos, sin reducirlos entre sí, analíticamente. Este problema revela la existencia de geometrías de más de tres dimensiones. Este problema es uno de los caminos que darán origen a la topología, y en realidad es objeto de trabajo tanto de físicos como de matemáticos. Un desarrollo ulterior del problema de los tres cuerpos fue adelantado por D. Pines y es conocido como el problema de los múltiples cuerpos (más de tres cuerpos) (*the Many-Body Problem*). Son estos problemas que con motivaciones diversas provenientes de la cosmología (estudio del sistema solar, por ejemplo), la física, la geometría Riemanniana, y otros. Como se comprende fácilmente, hacemos aquí una extrapolación hacia el campo de los sistemas sociales humanos.

caso de lo cual son las relaciones internacionales, corresponde en rigor a pensar geométricamente. Precisamente por ello, el marco específico de las relaciones internacionales es la topología y, el marco general, la dinámica de sistemas complejos adaptativos.

La topología, esto es, la estructura de variedad, consiste en el estudio de transformaciones bicontinuas que en apariencia no poseen una lógica. Estas transformaciones se llevan a cabo o se alimentan de transformaciones conformes (ángulos) y de transformaciones afines (líneas). Pues bien, estas transformaciones resultan de las estructuras métricas (isometrías) entre vértices y nodos (Friedman, 1991). Así, el estudio de las relaciones internacionales corresponde, estrictamente hablando, al estudio de estructuras geométricas, según si éstas se conservan o se transforman. Este reconocimiento es una contribución específica del estudio de la dinámica de los sistemas complejos.

El método empleado aquí ha sido, en contraste con las observaciones usuales en el estudio de redes tales, por ejemplo, como las relaciones internacionales, no en definir la estructura geométrica a partir de la observación del comportamiento de entidades (relativamente) observacionales, sino, por el contrario, en tomar como explícita-

mente primitivas las entidades geométricas para definir, por medio suyo, las entidades de naturaleza más observacional. Precisamente en esto consiste, de manera puntual, la diferencia entre una lógica de primer orden, y la lógica de segundo orden (o, en general, lógicas de orden superior)<sup>14</sup>.

Pensar un mundo multilateral y hacerlo posible significa incorporar necesariamente otras lógicas diferentes a la lógica formal clásica por una razón puntual: el principio de identidad de la lógica y las matemáticas tradicionales no es respetado, o bien porque este principio se deroga o se restringe en alguna de sus posibles formulaciones (da Costa, 2000: 71). En verdad, la lógica formal encuentra enormes limitaciones a la hora de estudiar fenómenos cambiantes –adaptativos– tales como las relaciones internacionales, puesto que, como ha sido suficientemente puesto de manifiesto por la filosofía de la lógica y la filosofía de la ciencia, su naturaleza no le permite ver fenómenos y comportamientos marcados por contradicciones, paradojas, no-linealidad, difusividad o emergencias, por ejemplo. Desde este punto de vista, cabe decir que la lógica formal clásica es la lógica de un mundo unipolar y, máximo, bipolar<sup>15</sup>.

En relación estrecha con la importancia de los mapas sin escalas, vale la pena

<sup>14</sup> Friedman extrae de esta idea una consecuencia científica y filosófica altamente radical: las propiedades y relaciones no definibles en función de propiedades topológicas y relaciones de orden no existen objetivamente (1991: 364). Debo dejar aquí de lado, sin embargo, la ponderación filosófica de esta idea.

<sup>15</sup> He explorado esta idea en (Maldonado, 2003).

llamar la atención sobre los procesos de autoorganización, las movilidades y los equilibrios dinámicos como herramientas para pensar un mundo multilateral, aun cuando deban ser el objeto de consideraciones de otro texto. En términos generales, el objeto de estudio es el de establecer las estructuras topológicas y los comportamientos reales y posibles, por ejemplo, entre la CAN, Mercosur, la Unión Europea, el ALCA, etc.; las relaciones entre el G-8, la OCDE, Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, por ejemplo, sin dejar de mencionar el TLC; una política de contención y una de liberación.

Existe una dificultad –en realidad una *limitación*– en el caso del estudio de las relaciones internacionales. Se trata del grado de complejidad estructural de las relaciones internacionales. En su expresión de máxima complejidad, la matriz es limitada pues se reduce a una entrada de 202 Estados por 202. En los estudios sobre redes complejas, ésta se denomina la “propiedad de ser un mundo pequeño”, y que plantea el problema de cómo determinar el grado de complejidad de la civilización humana considerada como un todo<sup>16</sup>.

En el actual estado de cosas en el mundo, el multilateralismo es un deseo o una necesidad, puesto que el multilateralismo no es –aún– una realidad mundial.

Pero, tal y como lo enseñan las redes dinámicas complejas (RDC), para que el mundo como una unidad sea viable, es necesaria la implementación de RDC. Unos ensayos de éstas son a nivel estatal y gubernamental, notablemente, las conferencias internacionales: Río, Kyoto, Johannesburgo, etc.; incluso, aunque interesadas, tales son también las reuniones anuales de Davos (Foro Económico Internacional); y a nivel de la sociedad civil, tales son, por ejemplo, las distintas expresiones del Foro Social Mundial.

Los análisis aquí elaborados pueden ser extendidos al estudio de redes de complejidad análoga, en escalas diferentes, a las de las relaciones internacionales. Por ejemplo, a los tipos de relaciones en un continente o subcontinente, a las dinámicas en las que existe un número alto de términos con relaciones múltiples y dinámicas, en escalas nacionales, o incluso también al estudio del multiculturalismo.

Es un fenómeno generalizado el reconocimiento de que las estructuras jerárquicas están desapareciendo o tienden a desaparecer (Bar-Yam, 1997). Desde el punto de vista del estudio de la dinámica de los sistemas complejos, la razón principal radica en el hecho de que las estructuras jerárquicas no son capaces de suministrar una complejidad mayor; ya sea

<sup>16</sup> Cfr. (Bar-Yam, 1997, pp. 791 y sigs.). Una consideración detallada de los argumentos que sostienen a este problema, así como de las dificultades con que se enfrenta y que entraña, es el objeto de otro texto que me encuentro preparando, como parte de la investigación que adelanto y que menciono al comienzo de este artículo.

una complejidad estructural, funcional, algorítmica, informacional u otra. Este reconocimiento tiene lugar en muchos sistemas, naturales y artificiales, y en escalas múltiples. Exactamente en este sentido, con mucho tino, se define el estudio de la complejidad de un sistema como la determinación de los grados de libertad de dicho sistema<sup>17</sup>. Asistimos a una transición de estructuras jerárquicas hacia estructuras nodales (*networked structures*). Uno de los temas de investigación más sensibles consiste, por tanto, en el estudio de esta transición. Las nuevas ciencias de la complejidad constituyen una importante herramienta en esta dirección.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alchourrón, C., (ed.), (1995). *Lógica*. Madrid: Trotta/Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Bak, P., (1996). *How Nature Works. The Science of Self-Organized Criticality*. New York: Springer-Verlag.
- Barabási, A.-L. and Bonabeau, E., (2003). "Scale-Free Networks", en: *Scientific American* (May), pp. 50-59.
- Bar-Yam, Y., (1997). *Dynamics of Complex Systems*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Bonabeau, E., Dorigo, M., Theraulaz, G., (1999).
- Swarm Intelligence. From Natural to Artificial Systems*. New York/Oxford: Oxford University Press (Santa Fe Institute, Studies in the Sciences of Complexity).
- da Costa, N., (2000). *El conocimiento científico*. México: UNAM (original en portugués, 1997).
- Friedman, M., (1991). *Fundamentos de las teorías del espacio-tiempo*. Madrid: Alianza (original en inglés, 1983).
- Haack, S., (1991). *Filosofía de las lógicas*. Madrid: Cátedra (primera edición en inglés, 1978, Cambridge University Press).
- Herrick, P., (2000). *The Many Worlds of Logic*. Orlando, FL: Harcourt Brace & Co.
- Hoffman, P., (1998). *The Man Who Loved Only Numbers. The Story of Paul Erdős and The Search for Mathematical Truth*. New York: Hyperion.
- <http://www.nd.edu/~networks>
- <http://www.santafe.edu/sfi/research/focus/networkDynamics/index.html>
- Kennedy, J., Eberhardt, R., with Shi, Y., (2001). *Swarm Intelligence*. Morgan Kaufmann Publishers.
- Maldonado, C. E., (2003). *Filosofía de la sociedad civil*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- \_\_\_\_\_, (2004a). *Biopolítica de la guerra*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- \_\_\_\_\_, (2004b). "¿En qué sentido puede hablarse de diálogo entre las ciencias? Acerca de las nuevas ciencias de la complejidad", en:

<sup>17</sup> Esta definición está fundada en la ortogonalidad de un sistema cualquiera, un tema que tiene unas connotaciones más técnicas y que nos permitimos omitir, por razones de espacio, aquí. En este contexto es suficiente con la comprensión mencionada de la complejidad. Sin embargo, para una ampliación de esta idea, véase Bar-Yam (1997), en particular pp. 805 y sigs.

- Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales* (en prensa).
- Mandelbrot, B., (1997). *La geometría fractal de la naturaleza*. Barcelona: Tusquets (primera edición en inglés, 1977).
- Quine, (1984). *Filosofía de la lógica*. Madrid: Alianza.
- Schelling, Th., (1980). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA/London: Harvard University.
- Sloterdijk, P., (1994). *En el mismo barco. Ensayo sobre la hiperpolítica*. Madrid: Ediciones Siruela (original en alemán, 1993, Suhrkamp).
- Solé, R., and Goodwin, B., (2000). *Signs of Life. How Complexity Pervades Biology*. New York: Perseus Books.
- Stewart, I., (1995). *Concepts of Modern Mathematics*. New York: Dover Publications, Inc.
- \_\_\_\_\_, (1998). *De aquí al infinito. Las matemáticas de hoy*. Barcelona: Crítica.

# Resistencia y movimientos africanos transatlánticos

Madeleine Andebeng L. Alingué\*

Profesora / investigadora  
de la Facultad de Finanzas, Gobierno  
y Relaciones Internacionales de la  
Universidad Externado de Colombia,  
coordinadora de la línea de  
investigación de estudios africanos.

correo electrónico:  
[mla1@uexternado.edu.co](mailto:mla1@uexternado.edu.co)

Seattle, Porto Alegre, Durban y más recientemente Bombay son expresiones masivas y contundentes de la lucha por un futuro mejor. Desde África, Asia, América Latina y el Caribe hasta Europa y los Estados Unidos, la planificación y el ordenamiento del sistema económico global compromete gradual y dramáticamente la vida de millones de familias.

Este creciente fenómeno de marginación está principalmente condicionado por una lógica económica transnacional que establece un patrón de consumo eminentemente predatorio y que socava los fundamentos ecológicos, materiales y sociales de la vida y dignidad humana.

Desde la distancia histórica, el análisis de los movimientos sociales permite evi-

denciar que los procesos de cambio se constituyen de “rupturas” expresados principalmente por “resistencias.” Recíprocamente, para generar rupturas se requiere que las resistencias sean masivas, organizadas y sostenibles.

Por ello, la reciente apropiación del espacio de las resistencias por activistas anti-globalización de los países industrializados ha dado un nuevo *input* a las movilizaciones mundiales. *Input* mediático necesario para las protestas actuales.

África, Asia, América Latina y el Caribe han formulado y diseñado desde siglos atrás “otras” formas de resistencia que si bien menos visibles, han modificado y reformado los equilibrios internacionales, regionales y nacionales. En la actualidad,

\* Fecha de entrega, 27 de agosto de 2004. Fecha de aceptación, 14 de octubre de 2004.

la multiplicación y la diversificación de los formatos de resistencia mundiales (política y económica) incorpora un número cada vez mayor de afectados e implica reconocer lo “justo” de nuestra lucha. Adicionalmente, la posibilidad de contar con una observación e interpretación que incluye contextual y temporalmente a los movimientos sociales, permite comprender sus dimensiones, potencialidades y alcances.

Africa -y en particular las resistencias transatlánticas africanas- ofrece una experiencia que remite a los dos pilares de las resistencias contemporáneas. La primera de ellas, económica, sobre los formatos y las finalidades del sistema de producción. La segunda, política, sobre la discriminación racial y sus efectos sociales.

Cabe aclarar que si bien existe un vacío bibliográfico sobre las experiencias africanas, desde los análisis especializados los expertos lamentan la “invisibilidad” de los aportes africanos a la construcción y evolución de las resistencias modernas. Esta invisibilidad es entendida como la “no-existencia,” o como la “incapacidad de hacerse visibles” en el marco del desarrollo moderno.

Los afrodescendientes en las Américas y el Caribe son más de 150 millones. Frente a esta primera evidencia de su presencia, cabe, más bien, cuestionar los sistemas y enfoques científicos de medición de la realidad que mistifican nuestros matices sociales.

### **GENEALOGÍA DE LAS RESISTENCIAS MODERNAS AFRICANAS (XV-XX)**

Las resistencias transatlánticas africanas surgen y comparten su origen con el desarrollo del comercio triangular iniciado en el siglo XVI entre África, América y Europa. Con un escenario geográfico tricontinental unido por el Océano Atlántico, el comercio triangular consistía en un intercambio de productos y servicios que creó los principios, la estructura y dinámica de la globalización económica atlántica moderna.

Para América Latina, la colonización y la explotación de materias primas requirió de la importación de mano de obra africana. Para Europa, la consolidación de los estados-naciones, el desarrollo tecnológico, la revolución alimenticia y el afán de riqueza afianzaron la colonización americana y la apertura de las rutas comerciales africanas hacia el Atlántico.

Desde el continente africano, la implementación de los dominios territoriales en las Américas y la resistencia de los pueblos indígenas ofrecen opciones de diversificación de las rutas comerciales con el fin de ampliar sus estrategias de crecimiento y desarrollo. Por ello, en la primera fase del comercio triangular se puede observar una participación organizada y planificada desde el siglo XVI hasta la mitad del siglo XVII. La experiencia de exportación de mano de obra africana no es nueva en la historia económica del conti-

nente. A partir del siglo VI, tanto el comercio terrestre como el marítimo con Asia incluía una amplia gama de productos tales como mano de obra servil africana. Es preciso recordar que el comercio de seres humanos no era una excepción africana sino una realidad de numerosas regiones del mundo (Europa, Asia, América) y se basaba en un principio de explotación económica.

A partir del siglo XVII, la ampliación de los objetivos coloniales en las Américas y el Caribe generó la competitividad de los mercados coloniales y marítimos y la piratería y la ilegalidad dieron formato a la industrialización del comercio triangular. En esta segunda fase, la participación y las respuestas africanas a la creciente demanda se revelarán desordenadas y no planificadas, dando paso a una nueva categoría de comerciantes: los “negreros”. Este período será denunciado como *trata negrera* o *trata transatlántica*.

Adicionalmente, desde las colonias americanas se establece a partir del siglo XVI un modelo de organización social basado en un sistema de clasificación cultural y escalafonamiento por castas raciales<sup>1</sup> (Andrews, 1996). La hegemonía colonial permitió el uso del “terror” como mediador de casi todos los nexos entre la minoría blanca y los llamados “irracionales”, fueran ellos gente india o negra (Taussig, 1991: 5). El africano “salvaje” re-

presentaba el nivel espiritual y racional de los europeos cuando fueron liberados por la providencia o la razón. Implícita y explícitamente, esta interpretación permitirá a los europeos, sea en nombre de Cristo -a través del sistema de la Inquisición- o en nombre de la razón, colonizar, administrar y, cuando fuese posible, esclavizar al salvaje.

Para los sujetos esclavizados, la pérdida de la libertad, la explotación laboral y el exterminio físico gestaron las resistencias y movilizaciones africanas transatlánticas. Entre los siglos XVI y XIX, el saboteo de explotaciones agrícolas y ganaderas, entre otras (Arocha, 1998: 343), la rebelión abierta y el cimarronaje serán formatos comunes de resistencia.

Frente a esta doble discriminación –clase y raza– los africanos del continente como los de las Américas y el Caribe diseñaron estrategias para restablecer los equilibrios de la sobrevivencia y la sostenibilidad.

## ESTRATEGIAS ECONÓMICAS

La globalización se presenta como un “libre mercado,” resultado de un proceso natural de expansión comercial y generador de desarrollo. Sin embargo, esta presentación se ve contrarrestada por una “realidad” que cuestiona sus modalidades y objetivos.

<sup>1</sup> Los códigos negros reagrupaban la legislación sobre las conductas admisibles para cada estrato (Ibíd.).

Esta realidad se traduce en que el 20% de la población mundial detenta el 83% del PBI mundial, controla el 82% del comercio internacional, absorbe el 95% del total de los préstamos comerciales concedidos en el planeta y genera el 95% de toda la investigación y el desarrollo del mundo. El último *Informe de Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003)<sup>2</sup> precisa que 3 mil millones de personas en el mundo sobreviven con menos de 2 dólares por día mientras que mil doscientos millones sobreviven con menos de 1 dólar por día y carecen de acceso a agua potable. Finalmente, 2 mil cuatrocientos millones carecen de saneamiento básico.

Los sistemas, sus modalidades e instrumentos (legales, científicos y tecnológicos) para el funcionamiento y desarrollo del mercado global están monopolizados por “Occidente,” marginalizando a “las sociedades periféricas” de las bondades del mercado libre. Esta exclusión se traduce por la subvaloración de sus productos y por las lógicas comerciales.

Frente a su objetivo de motor de desarrollo, los expertos se empeñan en convencernos que los resultados negativos presentados (altos niveles de pobreza y efectos sobre el medio ambiente, entre otros) son consecuencia de la incapacidad de lo local o nacional para posicionarse dentro del sistema global. La subsiguien-

te imposición o importación de modelos de desarrollo en los países del llamado Tercer Mundo mostró sus límites en su aplicabilidad, generando efectos contradictorios al ideal de desarrollo e imposibilitando todo concepto de “intercambio.”

Puesto que es en la experiencia africana en las Américas y el Caribe que se refleja más crudamente esta ambivalencia, los movimientos de resistencia transatlánticos africanos han elaborado interpretaciones y estrategias para mantener y mejorar la calidad de vida de sus poblaciones.

Para los movimientos africanos transatlánticos el establecimiento de un sistema organizacional basado en la estratificación racial ubicó a las poblaciones afrodescendientes en la más baja escala social. Las poblaciones africanas en las Américas están afectadas por el desempleo, la falta de servicios básicos tales como la salud, educación y vivienda y la falta de redes de comunicación que violan sus derechos privados y ciudadanos.

Desde iniciativas locales de autosuficiencia (constitución de cooperativas o creación de organizaciones no gubernamentales) a procesos de negociación internacional, las estrategias de resistencia africanas transatlánticas han permitido modificar las estructuras económicas.

En 1975, África y el G77, la propuesta del “Nuevo Orden Económico Mundial” que según el profesor S. Amin es un

<sup>2</sup> Disponible en <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/>

“proyecto de rejuvenecimiento de la mundialización controlada que hubiera permitido la continuación del crecimiento general” (Amin, 1989), movilizó y combinó varios frentes políticos, económicos y sociales para dar salida a las problemáticas del Tercer Mundo y, en particular, a las afro-americanas transatlánticas.

Más recientemente, desde el continente africano y sus diásporas, se diseñó el New Partnership for African Development (NEPAD) por Sudáfrica, Nigeria y Argelia, el cual pretende dar nuevos espacios de competitividad a todos los africanos dentro y fuera del continente.

La Cumbre Sur-Sur sobre deuda, “Hacia un nuevo milenio libre de deuda” realizada en noviembre de 1999 en Johannesburgo y el Encuentro Internacional Dakar 2000: “De las Resistencias a las Alternativas”, llevado a cabo en diciembre de 2000, tienen como objetivos presionar la anulación de la deuda y el abandono de los programas de ajustes en el Tercer Mundo. Dentro de las iniciativas más puntuales existe por ejemplo el African Business Roundtable que reúne a empresarios africanos y afro-americanos que trabajan para el fortalecimiento y empoderamiento de las empresas africanas transatlánticas.

Desde el campo de la economía se realiza, así mismo, un “trabajo de memoria” que busca restablecer a través de la

compensación o de la reparación los equilibrios éticos y económicos para la reintegración y dinamización de africanos en los procesos productivos. Por ello, para muchos de los voceros de esta forma de resistencia, la “posición consiste en declarar que es el deber de los estados que se han enriquecido gracias a la esclavitud aportar una compensación a los que han sido empobrecidos por ésta [...], que al reconocimiento del crimen sea añadida la condonación de la deuda de los países africanos, latinoamericanos y del Caribe. Asimismo, la reivindicación de la compensación debe incluir la redistribución de los medios de producción y de intercambio [...] Creemos igualmente urgente suprimir las barreras sociales de otra edad que existen por la persistencia del espíritu de castas<sup>3</sup>.

Si bien estas estrategias han permitido mejorar las condiciones de negociación económica, los resultados obtenidos siguen siendo negativos para las comunidades humanas africanas. Las altas tasas de analfabetismo y la falta de acceso a los servicios básicos revela la incapacidad de un “pensamiento económico equitativo” frente a una percepción de “irreversibilidad” de las condiciones y procesos de desarrollo en el marco de la estructura económica nacional y global.

Sabemos que la globalización es un “discurso” ideológico destinado a legitimar

---

<sup>3</sup> Kuya Dorothy, “L'action du mouvement africain pour les réparations au Royaume-Uni”, Chalons Serge et alii, (dir.), *De l'esclavage aux réparations*, Paris, Karthala, 2000, p. 182

las estrategias del capital (Amin, 1997); sabemos que este discurso está elaborado por una mecánica que lo construye. Por ello, existe una necesidad urgente de modificar la percepción y los instrumentos de participación en la economía mundial de los pueblos africanos transatlánticos.

### LAS VICTORIAS POLÍTICAS

Desde sus inicios, las luchas y los argumentos políticos africanos transatlánticos rápidamente arrojarán resultados positivos.

Ya en 1804, la capacidad haitiana permitió la independencia total y la implementación del primer modelo de Estado “africano” en el Caribe.

En el continente americano, las condiciones de dominación permitieron alcanzar victorias políticas y jurídicas como la abolición de la esclavitud en 1850<sup>4</sup>. En la actualidad, las victorias políticas se expresan a través de políticas de “acciones afirmativas” o de “discriminación positiva”.

Entre estos dos escenarios de movilización, los afro-americanos de las Américas y del Caribe se expresaron en dos formatos principales. Primero, la *gobernabilidad*. La experiencia de la independencia política (Haití), con capacidad de gestión administrativa, control económico y desarrollo cultural mostró sus límites

en el ejercicio de la autonomía (ej: la reciente expulsión del presidente electo Aristide). Armada de una Constitución revolucionaria, la gestión de la sociedad se estructuró sobre prácticas rígidas, autoritarias y centralizadas. Adicionalmente, la posición geoestratégica de la Isla (el Gran Caribe) tendrá a veces una influencia dramática sobre su desarrollo.

El segundo esquema: el *multiculturalismo*. Desde las Américas, la libertad (esclavitud) lograda no implicó la participación activa de los afro-americanos en los procesos de toma de decisión. Hasta las nuevas constituciones implementadas a partir de los años 80, los afro-americanos eran reconocidos como “ciudadanos sin derechos” a través de un modelo de “apartheid moderno”. El sistema americano identifica y legitima a los “afros” o a las “negritudes,” pero los invisibiliza de sus agendas nacionales e internacionales. Este formato de inclusión se genera a través de la lógica de la “minoría étnica”, donde la percepción y el tratamiento generan un proceso de marginalización sistemática, manifiesto en un comportamiento de discriminación “conciente”.

Frente a esta invisibilidad política y social, en ambos escenarios, numerosos intelectuales afro-americanos y caribeños han formulado interpretaciones para organizar las resistencias transatlánticas. Los

<sup>4</sup> Cabe anotar que si bien las comunidades africanas de las Américas han participado masivamente en la independencia americana, tendrán que esperar 40 años para ratificar la abolición de la esclavitud.

actores de la construcción de la memoria y la lucha africana se ubican, en su mayoría, dentro del Movimiento Panafricano.

Este movimiento es un espacio de interpretaciones teóricas, iniciativas políticas y estrategias económicas formuladas desde y para los africanos. Su lucha se concentra en el reconocimiento y la promoción de los africanos. Su campo de acción incluye las Américas, el Caribe, África y las nuevas diásporas africanas (Europa, Europa Central, Canadá y Asia, entre otras). Estructurado a finales del siglo XIX y comienzos del XX, el movimiento Panafricano se institucionaliza y consolida a través de los siguientes encuentros internacionales: Londres en 1900, París en 1919, París en 1921, Londres en 1923, Nueva York en 1927 y Manchester en 1945.

Desde África como desde las Américas y el Caribe, los líderes panafricanistas como Edward W. Blyden (1832-1929), W.E.B. Dubois (1868-1963), George Padmore (1902-1959), Marcus Garvey (1887-1940), Leopold Sedar Senghor (1903-2001), Aimé Cesaire (1913-), Kwame Nkrumah (1909-1972), Julius Nyerere (1922-1999), Jomo Kenyatta (1891-1978), Patrice Lumumba (1925-1961), Emperador Hailé Selassie I (1892-1975), Martín Luther King (1928-1968), Malcolm X (1925-1965), C.L.R. James (1901-1989), Frantz Fanon (1925-1961) y Archie Mafeje (1937), para resaltar a unos pocos, identificaron opciones tanto teóricas como metodológicas para la promoción de los pueblos africanos. Para cada uno de ellos,

los alcances de sus movilizaciones se hicieron en tiempos y bajo condiciones diferentes. En la actualidad, todas las propuestas interpretativas panafricanistas han retomado vigor y alimentan la formulación y el diseño de prácticas coordinadas y sostenibles de existencia.

Más recientemente, los escenarios académicos también se han apropiado de la temática dando continuidad, forma y profundidad a los movimientos sociales africanos. Desde el Caribe, se organiza anualmente el encuentro “All African Students’ Conference,” en la Universidad de West Indies, Kingston, Jamaica, en el cual se discuten temáticas tales como “Pan-africanismo a comienzos del Siglo XXI: Nuevo Siglo, Mismos Desafíos” (“Pan-Africanism at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century: New Century, Same Challenges”) que informa sobre los avances teóricos de la legitimidad africana. La conferencia “Intellectuals, Nationalism and the Pan-African Ideal”, organizada por el Consejo para el Desarrollo y la Investigación en África (CODESRIA) -en diciembre de 2003 en Dakar, Senegal, África-, es una evidencia más de la necesidad de articular y coordinar los esfuerzos tanto teóricos como prácticos dentro de las resistencias africanas contemporáneas.

Paralelas a este proceso de formulación y definición interna existen estrategias de movilizaciones externas. La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y Formas Anexas de Intolerancia en Durban, Sudá-

frica, es para los movimientos sociales africanos una oportunidad más para debatir y confrontar los complejos esquemas del discurso de la “raza” que ha marginado al “afro”<sup>5</sup> de los escenarios públicos locales, nacionales e internacionales. Estas movilizaciones internacionales han permitido establecer alianzas que retroalimentan, amplían y multiplican las opciones de legitimidad.

Por ello, las movilizaciones africanas transatlánticas se organizan en diferentes niveles.

Primero, las iniciativas políticas y legales como el I y II Encuentro de Parlamentarios Afrodescendientes de las Américas y el Caribe en Brasil en octubre de 2003 y en Colombia en mayo de 2004 respectivamente. Las conferencias identificaron una gran cantidad de parlamentarios afrodescendientes y han trabajado para el acercamiento y la difusión de las problemáticas locales. Por último, reafirmaron la necesidad de crear alianzas estratégicas para la promoción de políticas a favor de las poblaciones y comunidades afro-americanas y del Caribe.

Segundo, la masiva<sup>5</sup> participación africana (sindicatos, intelectuales, académicos, movimientos estudiantiles, campesinos) en la “Batalla de Seattle” (1999) y el I Foro Social Mundial de Porto Alegre (Brasil) para plantear y discutir los derechos a la tierra, la ciudadanía, la libertad,

la igualdad y la paz mediante el discurso del rescate de la deuda histórica y social.

Tercero, se pueden identificar movilizaciones como la “Million Man March” (1995) en Washington D.C., o la “Marcha contra el Racismo, por la Igualdad y la Vida” (2000) en Brasil, en donde la dinámica consiste en generar mayor autoconciencia: “De la única manera en la cual lograremos ponernos de pie y ser vistos es si lo hacemos juntos”.

## ESTRATEGIAS SOCIALES

Puesto que lo social es el único espacio mediante el cual todos los actores negocian su identidad, es en este ámbito que las presiones africanas han obtenido individual o colectivamente resultados sorprendentes.

Las estrategias sociales africanas transatlánticas instrumentalizan y combinan diferentes espacios de negociación con el fin de generar las transformaciones necesarias para su existencia.

Como resultado esencial de este proceso, en las Américas y el Caribe se registran más de 150 millones de afro-americanos.

Si bien los sistemas censales siguen siendo poco fiables por su condición de “inflexibles”, la población afrodescendiente alcanza el 95% en Haití, 90.4% en Jamaica, más del 40% en Trinidad y Tobago,

<sup>5</sup> “Afro” hace referencia a los africanos continentales y a la diáspora africana.

62% en Cuba, 47% en Brasil, 26% en Colombia, 18% en Estados Unidos, 10% en Venezuela, 10% en Ecuador, 4% en Uruguay, 3% en Perú, 2% en Chile, sin catalogar otras regiones como Centro América (Costa Rica 2%, Nicaragua 9%, México 3%, Panamá 14%, Honduras 2%, Bolivia 2% entre otros)<sup>6</sup>.

Sus proporciones cuantitativas y su repartición territorial evidencian su crecimiento y capacidad de transformación. Estas capacidades se desarrollan a través de varias estrategias sociales.

Primero, el *mestizaje*. El establecimiento de la estratificación racial como modelo de desarrollo económico, cultural y social planteó para la mayoría de los afrodescendientes la necesidad del “blanqueamiento” como lógica de integración. El *mestizo* es una opción para romper con los límites de la discriminación laboral y cultural. Este movimiento consciente de aculturación diseñó nuevas formas de identidad africana y flexibilizó y amplió los formatos del Ser africano.

Segundo, para muchos afrodescendientes el mantenimiento de la identidad africana pasa por la autonomía y la auto-determinación. Históricamente, la libertad se asociaba con la independencia. Por lo tanto, la apropiación de tierras como en los casos de la constitución de la República de Palmares, en Brasil, o el Palenque de San Basilio, en Colombia, son símbo-

los de la movilización africana. Adicionalmente, desde el siglo XVII, aumentó el número de esclavizados que compró de sus amos cartas de libertad y emigró desde las minas de los distritos auríferos (...) hacia refugios exentos de esclavistas (Arocha, 1998: 341-348; Friedmann y Arocha, 1995: 58-62).

En la actualidad, estos esfuerzos de separatismo libertario se manifiestan en movilizaciones jurídicas que han logrado adelantar procesos de *Titulación colectiva de tierras*. Esta necesidad, según Rodolfo Pastor Fasquelle (1988a), “los integra e incorpora al Estado de derecho [...] y los transforma [...] en ciudadanos con un patrimonio que defender y en protagonistas del desarrollo socioeconómico”. Tercero, las luchas por el fortalecimiento y la conservación de la cultura africana generaron otros procesos jurídicos que establecieron en las Américas políticas de etnoeducación. En ese sentido se busca promover la educación intercultural que contribuya al reconocimiento, conocimiento y valoración de las diferencias culturales y étnicas; promover procesos de educación propia de las comunidades africanas en las Américas; y, por último, contribuir al mejoramiento de la calidad y a la ampliación de la cobertura preescolar, básica, media y superior de los afrodescendientes.

Cuarto, las políticas de acción afirmativas frente al desarrollo económico

<sup>6</sup> Infoplease.com/ipa/AO855617.html y AAO para columnas 2-3-4. Estados Unidos censo 1990.

llamadas etnodesarrollo. Se incorpora dentro de los planes de desarrollo nacionales proyectos de desarrollo étnico, que rescataron habilidades y costumbres tradicionales. En Colombia, Brasil y Belice se realizan proyectos tendientes al rescate, conservación y fortalecimiento de los valores culturales, así como la capacitación de sus miembros en pequeñas empresas autogestionarias con el fin de combatir el desempleo, el deterioro del nivel de vida, la emigración masiva y el abandono del patrimonio comunitario.

Quinto, frente a los límites del mercado laboral, los afrodescendientes han incursionado desde los años 80 en nuevas formas de organización económica tales como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Estas son consideradas nuevas modalidades de producción económica que no sólo potencializan la creación de empresa, sino también articulan una posición política independiente que, en los casos de los afrodescendientes, remite a la identidad “afro”.

Sexto, la creación de redes. Los esfuerzos locales se han visto confrontados con la amplitud de necesidades, por lo cual la movilización requirió de alianzas. Por ejemplo en Colombia, el *Proceso de Comunidades Negras* ha establecido contactos y convenios con otros agentes regionales, tal como lo podemos evidenciar con la red andina de las comunidades

negras que incluye a Venezuela, Ecuador y Perú.

Así, las respuestas africanas responden a los retos de la legitimidad y la sostenibilidad. Los afro-americanos han transformado el Nuevo Mundo en un modelo social y organizacional democrático. Para los que critican a los afrodescendientes por la instrumentalización de su identidad en el proceso de construcción de la nación, es importante resaltar que en todo proceso de negociación, los africanos han entendido que la convivencia depende, en gran parte, de la flexibilidad y capacidad de adaptabilidad de sus actores.

### EL CASO COLOMBIANO

A excepción de la mayoría de los países que conforman la región andina, Colombia, por su acceso a los océanos Pacífico y Atlántico fue a través de su puerto Cartagena, uno de los principales territorios de entrada de africanos esclavizados. Los afro-colombianos (incluidos los raíces de San Andrés y Providencia) constituyen el 26,83%, es decir, 11.745.403 personas. La gran mayoría de los afro-colombianos vive en la Costa Pacífica, en los departamentos de Chocó, Valle, Cauca y Nariño, pero también en las grandes ciudades de la costa atlántica, tales como Barranquilla y Cartagena, y en la capital, Bogotá, donde se estima que son más de 1 millón<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Informe preliminar de las Naciones Unidas sobre evaluación de la situación de los afrodescendientes en Colombia, 2001.

Desde su constitución como república, Colombia experimenta una violencia política y militar reflejada en la violación sistemática de los derechos fundamentales de la población. Esto ha afianzado la situación de precariedad y de penuria económica y social, así como la discriminación en particular racial y étnica de sus poblaciones. La presencia masiva de poblaciones afro-colombianas en las regiones de mayor importancia económica y estratégica se asocia, igualmente, a las zonas de conflicto, lo cual las hace doblemente vulnerables<sup>8</sup>.

Es en este contexto de extrema tensión nacional que las constantes demandas de los movimientos sociales afro-colombianos han sido satisfechas por las disposiciones de la Constitución de 1991. La ratificación de la multiculturalidad y la multietnicidad de la nación colombiana consagran principios y derechos pertinentes a la autonomía, diversidad étnica-cultural y lengua propia, enseñanza bilingüe, territorialidad y educación propia a las comunidades negras.

Dentro de las victorias afro-colombianas, la Ley 70 de 1993 y la Ley General de Educación, la 115 de 1994, reconocen la educación para comunidades indígenas, negras y raizales. Oficialmente identificada como etnoeducación, reconoce con el carácter de grupo étnico a las comunidades negras de Colombia y reconoce dere-

chos colectivos en materia de territorio, uso de recursos naturales, participación y desarrollo socioeconómico, acorde con sus condiciones particulares. Para el desarrollo de la Ley, se expidió el decreto 1745 de 1945, reglamentario del procedimiento de titulación colectiva. Hoy en día las comunidades afro-colombianas son titulares de 4.6 millones de hectáreas en el Pacífico colombiano. Asimismo, tienen prelación para el aprovechamiento de los recursos naturales que en ellas existan y para ser consultadas en los procesos que tengan como fin otorgar permisos o autorizaciones para su explotación.

Esta serie de reconocimientos ha permitido la visibilidad de la identidad africana en el país. Desde 1991 se registran hasta la actualidad más de 1080 organizaciones afro-colombianas repartidas en todo el territorio y multisectoriales (hogares para niños huérfanos, asociaciones de mujeres cabeza de familia, organizaciones para los desplazados -AFRODES-, organizaciones culturales -Fundación Colombia Negra-, asociaciones políticas y educativas, escuelas de liderazgo -Movimiento Cimarrón-, agrupaciones musicales y asociaciones para la juventud afro).

Todos juegan como grupos de presión y de movilización para la promoción de las comunidades afro-americanas en Colombia.

<sup>8</sup> En 2003, entre los 890 mil y 3 millones de desplazados en Colombia, el 17% eran afro-colombianos.

## PARA NO CONCLUIR

La trayectoria de los movimientos sociales africanos, pioneros en la movilización anticapitalista, ha demostrado que dentro de las estructuras desiguales, los formatos de reequilibrio son posibles. Frente a la doble discriminación de *clase* y de *raza* las resistencias han elaborado estrategias que han logrado crear en las Américas y el Caribe sistemas de convivencia más amplios y, por ende, más sostenibles. El movimiento trasatlántico africano es portador de un análisis propio que convierte a los africanos en protagonistas de su historia y comparte plenamente las bases teóricas, económicas, políticas y sociales de las nuevas formas de movilización.

La experiencia africana, la más larga, más diversa y más sostenible, provee mecanismos que se insertan racionalmente en las nuevas dinámicas de los movimientos sociales mundiales. Por un lado, desde un sentido universal, las interpretaciones teóricas africanas al reapropiarse de su Humanidad, ofrecen una visión y comprensión progresista y equitativa del sistema global. Por otro lado, las estrategias se trabajan desde lo multisectorial, al reconocer y permitir las particularidades de los objetivos, las modalidades y finalidades de cada actor que se han articulado y movilizado para crear sistemas de organización y convivencia más justos.

Si bien estos esfuerzos combinados han arrojado resultados fundamentales en la evolución de las relaciones humanas

mundiales, es importante reconocer los límites de sus alcances. Los movimientos africanos transatlánticos se enfrentan a nuevos retos tecnológicos, de salud, educación y nivelación socioeconómica, entre muchos otros desafíos modernos.

En la actualidad, frente a la aceleración de los procesos de marginalización, los movimientos de resistencia están en una etapa determinante de su credibilidad y sostenibilidad. Por ello, es necesario profundizar y ampliar los formatos de movilización jugando con la retroalimentación de las experiencias particulares. Dar cuenta hoy del significado de estas expresiones, integrar la diversidad de contextos, actores y demandas sociales, tales como se definen en el presente, le dan la viabilidad de los movimientos sociales mundiales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alingue, Madeleine A. Labeu. *Procesos de Paz en África: una experiencia para Colombia*. Bogotá: Universidad Externado, 2001.
- Alingue, Madeleine A. Labeu (Ed). *Migraciones Internacionales: Un mundo en movimiento*. Bogotá: Universidad Externado, 2004.
- Almario García, Óscar, "Los renacientes y su territorio. Ensayos sobre la etnicidad negra en el Pacífico Sur colombiano, Colección Pensamiento Político Contemporáneo", Número 5, 2003. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, Concejo de Medellín.
- Amin, Samir. *La faillite du développement en Afrique et dans le Tiers Monde*. Paris, L'Harmattan. 1989.

- Amin, Samir. *Les défis de la mondialisation*. Paris, L'Harmattan. 1997.
- Arocha Rodríguez, Jaime. "Etnia y guerra: relación ausente en los estudios sobre violencias colombianas". En: Jaime Arocha, Fernando Cubides y Miriam Jimeno (comps) *Las violencias: inclusión creciente*. Bogotá: CES – Universidad Nacional, 1998.
- Barbary, Olivier, Urrea, Fernando (eds). *Gente Negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. Medellín: Lealon CIDSE/ UNIVALLE-IRD-COLCIENCIAS. 2004.
- Castro-Gómez, Santiago (Ed). *La reestructuración de las Ciencias Sociales en América Latina*. Colección Pensar. Bogotá: CEJA, 2001.
- Cercle Frantz-Fanon, Section de Paris, "Les victimes de l'esclavage ont droit à réparation", *L'Humanité*, 8 juin 1999. Disponible en:  
<http://www.humanite.presse.fr/journal/1999/1999-06/1999-06-08/1999-06-08-064.html>.
- Díaz, Rafael Antonio (Ed. Invit.). "Diásporas Afro-americanas". *Memoria y Sociedad*, Vol. 7, Bogotá, CEJA, Nov. 2003.
- Díaz Díaz, Rafael Antonio. *Esclavitud, región y ciudad. El sistema esclavista urbano-regional en Santa Fe de Bogotá, 1700-1750*. Bogotá, Centro Editorial Javeriano, CEJA, 2001.
- Eze E. Chukwudi. "Race: a historical critique of the concept". En: Alingue, Madeleine A. Labeu (Ed). *Procesos de Paz en África: una experiencia para Colombia*. Bogotá, Universidad Externado, 2001.
- Gibson, Nigel C. (Ed) Rethinking Fanon. *The Continuing Dialogue*. New York: Humanity Books, 1999.
- James, C.L.R, *The Black Jacobins, Toussaint Louverture and the San Domingo Revolution*, 2nd edition, New York: Vintage Books, 1989.
- Lander, Edgardo (Comp). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO. UNESCO, Julio 2000.
- Mosquera, Claudia, Pardo, Mauricio, Hofmann, Odile (Eds). *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarios. 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional. Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH. Institut de Recherche pour le Développement IRD, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, junio 2002.
- Paget, Henry, *Caliban's Reason, Introducing Afro-ribbean Philosophy*. Africana Thought. New York: Routledge, 2000.
- Pastor Fasquelle, Rodolfo, *Historia de Centroamérica*, México, 1988.
- Pastor Fasquelle, Rodolfo, *Memoria de una empresa hondureña*, San Pedro Sula, 1988.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2003*, Disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/>
- Taussig, Michael. "Shamanism, colonialism and the wild man: a study in terror and healing". Chicago: University of Chicago, 1991. Referenciado por AROCHA, Jaime. *Las violencias: inclusión creciente*. Bogotá: CES, Universidad Nacional, 1998.



# El TLC y el comercio continental

Juan Pablo Parra Rojas\*

Profesor / coordinador académico de la  
Maestría en Asuntos Internacionales  
de la Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales de la  
Universidad Externado de Colombia.

*correo electrónico:*  
*jppr1@uexternado.edu.co*

Los procesos de integración en el continente americano no son noticia nueva. Las diferentes iniciativas se pueden enmarcar en dos grandes olas de integración cada una con filosofías y modelos diferentes. La primera se inicia en los años 60 y obedece a una filosofía de integración proteccionista basada en la sustitución de importaciones. Resultados de este primer impulso fueron la Asociación Latinoamericana del Libre Comercio (ALALC, 1960)<sup>1</sup>, que se convertiría en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, el Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1960)<sup>2</sup> y el Pacto Andino, 1969<sup>3</sup>. Se propendía por un modelo de integración con instituciones

fuertes que, a través de la búsqueda de zonas de libre comercio, promoviera la supranacionalidad al estilo de la Comunidad Económica Europea de la época.

Estos procesos no obtuvieron los resultados esperados debido a la falta de voluntad política de las partes y conocieron un profundo período de estancamiento en la década de los 80. Así mismo, no contaron con el apoyo de las autoridades de Estados Unidos quienes, al contrario, veían en estas dinámicas un desafío al control por ellas ejercido en su “patio trasero”.

La segunda ola de integración se da a comienzos de los 90 y se sustenta en una filosofía de librecambio. La disminución de aranceles entre los países mediante los

\* Fecha de entrega, 2 de septiembre de 2004. Fecha de aceptación, 21 de octubre de 2004.

<sup>1</sup> Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay en 1960; Colombia y Ecuador en 1961; Venezuela en 1966; Bolivia en 1967.

<sup>2</sup> Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

<sup>3</sup> Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú en 1969; Venezuela en 1973; Chile sale en 1976.

procesos de apertura es la herramienta por excelencia, y el principal impulsor de las dinámicas es el sector privado. En este período nace el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991)<sup>4</sup>, proceso de gran dinamismo que rápidamente se constituye en un área de libre comercio casi completa y en una unión aduanera bastante avanzada. El Pacto Andino se convierte en la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 1996) y adquiere un gran impulso en la cumbre de Cartagena de 1999, en la cual se plantea 2005 como horizonte para la consecución del Mercado Común e incluso se habla de la adopción de una moneda común<sup>5</sup>. De la misma manera se firman varios tratados de libre comercio (TLC), como el Grupo de los Tres<sup>6</sup>, el TLC Chile-México, y el más reciente, el TLC Chile-Estados Unidos en junio de 2003.

Esta segunda ola de integración, a diferencia de la anterior, es acompañada por Estados Unidos quien asume un papel protagónico en la búsqueda del libre comercio americano. Una nueva agenda parece tomar fuerza con la presentación de la Iniciativa para las Américas<sup>7</sup>, en 1990, por parte del gobierno de George Bush, que tiene como objetivo la creación de un área de libre comercio desde Alaska

hasta la Patagonia. Esta propuesta encuentra su continuación en la Cumbre de las Américas de Miami (1994), en la cual 34 países americanos, a excepción de Cuba, se comprometen en la creación y establecen límites y plazos para el Área de Libre Comercio Americana, más conocida como el ALCA. De igual forma, en 1994, se logra la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, y se habla de la posibilidad de que otros países latinoamericanos integren la zona. La lista es rápidamente encabezada por Chile y Colombia.

En la actualidad el panorama comercial americano es una mezcla de escepticismo, asimetrías y promesas rotas. Los procesos regionales del sur viven un fuerte estancamiento por diversas razones. El MERCOSUR sufrió un gran revés debido a la crisis económica y financiera argentina de 2001. La CAN sufre de la existencia de fenómenos políticos y económicos contrarios a la integración que hacen de su objetivo de lograr un mercado común y una moneda única en 2005 una propuesta poco realista. En lo multilateral, las negociaciones del ALCA se encuentran estancadas a raíz del *impasse* entre Brasil y

<sup>4</sup> Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

<sup>5</sup> Khoudour-Casteras, David. *¿Una moneda única para América Latina?* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 153. (Pretextos, núm.11)

<sup>6</sup> Colombia, México y Venezuela.

<sup>7</sup> Para mayor información ver: <http://caselaw.lp.findlaw.com/casecode/uscodes/22/chapters/32/subchapters/iii-a/toc.html>

Estados Unidos, debido a las negativas de Estados Unidos de incluir en la agenda de negociación el tema de los subsidios agrícolas y de Brasil de incluir el tema de la propiedad intelectual. Sería muy optimista pensar en el mantenimiento de los plazos originalmente propuestos<sup>8</sup>. La promesa de que el TLCAN se ampliaría a otros países latinoamericanos no se ha cumplido. Nueve años después Chile logró firmar un TLC con Estados Unidos, pero no entró a formar parte de la zona de libre comercio y Colombia probablemente obtendrá el mismo resultado. Todos estos fenómenos llevan a formular dos preguntas de gran relevancia: ¿Cuál es el rumbo del comercio continental? ¿Qué papel juega un país como Colombia en las dinámicas que se están desarrollando?

## ESTADO DEL COMERCIO AMERICANO

En América existen acuerdos bilaterales de comercio, áreas de libre comercio, uniones aduaneras y mercados comunes. Un país como Colombia hace parte de un acuerdo bilateral (Colombia-Chile), de un área de libre comercio (G-3) y de una unión aduanera (CAN)<sup>9</sup>. Las dinámicas regionales han incentivado la exis-

tencia de relaciones privilegiadas con los vecinos como entre Colombia y Venezuela, Argentina y Brasil, Estados Unidos y México. Así mismo, los intereses económicos basados en unas buenas relaciones políticas han fomentado la aparición de acuerdos que desafían la distancia, Chile-Estados Unidos, Chile-México, Colombia-Chile. Las estrategias comerciales de un país responden a realidades propias de las transacciones de bienes y servicios, de las relaciones económicas y de los vínculos políticos que surgen a través de visiones comunes.

El continente americano ha utilizado diferentes recursos integracionistas. En ocasiones, ha recurrido a la estrategia de construcción de bloques (*building blocks*), mediante la cual diferentes países conforman un área de libre comercio “donde los acuerdos de liberalización abarcan todos los miembros del área”<sup>10</sup>. Como resultado de esta estrategia existen en la actualidad la CAN, el MERCOSUR y el TLCAN, entre otros. Estos bloques comerciales tienen la ventaja de responder a la dinámica regional y permiten disminuir las asimetrías de poder en la negociación. De la misma forma, promueven visiones políticas comunes que superan el ámbito de las fronteras nacionales y obedecen a una

<sup>8</sup> Finales del 2005 para un área de libre comercio total.

<sup>9</sup> Parra Rojas, Juan Pablo. “ALCA: ¿ilusión o realidad?”, *Opera* 2003-2004, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 316.

<sup>10</sup> Ibíd., p. 317.

metodología de integración funcionalista<sup>11</sup>, que plantea la integración comercial como un primer paso para lograr la integración económica y después la política. La Unión Europea es el ejemplo más claro de un proceso de integración exitoso mediante la construcción de bloques.

Paralelamente se ha hecho recurso a la estrategia de ejes y radios (*hub and spokes*), mediante la cual un país denominado eje pone en marcha diferentes acuerdos comerciales con otros países denominados radios. “Los acuerdos adoptados entre el eje y sus radios no cobijan las relaciones comerciales entre los radios, así que sus intercambios se realizan a través del país eje”<sup>12</sup>. Resultado de esta estrategia son los diferentes acuerdos bilaterales firmados por Chile, que se constituye así en un eje comercial que controla la relación entre diferentes radios con el fin de convertirse en una plataforma internacional para el comercio de América con otras regiones<sup>13</sup>. De igual forma, Estados Unidos ha recurrido y recurre en la actualidad a esta estrategia mediante la firma de TLC bilaterales que lo definen como la ruta de entrada para sus socios radios a su mercado. Estos acuerdos, al obtenerse

mediante negociaciones bilaterales, reflejan las asimetrías de poder existentes entre las naciones.

El comercio se beneficia a mayor escala cuando existe un bloque comercial que un sistema de ejes y radios. La primera razón es la eliminación de todas las distorsiones comerciales entre los miembros que se da en el bloque. “En consecuencia el incremento potencial en el ingreso regional total será menor en ejes y radios”<sup>14</sup>. Otro factor es que, en un sistema de ejes y radios, el eje tiene una mayor participación porcentual en el comercio pues se beneficia de la preferencia que obtiene del mercado de cada radio para sus inversiones. Así, este sistema “ofrece ventajas preferenciales para el eje debido a las barreras que subsisten entre los radios”<sup>15</sup>. La convivencia de diferentes estructuras comerciales en el continente genera un sistema inequitativo porque las asimetrías en la capacidad de negociación de los países no permiten un beneficio general sino uno particular. La construcción de un gran bloque continental es la mejor opción para lograr el óptimo desarrollo en el comercio americano. Sin embargo, no existe un consenso acerca de la manera para garantizar su éxito.

<sup>11</sup> Ibíd., p. 321.

<sup>12</sup> Ibíd., p. 317.

<sup>13</sup> Solervicens, Marcelo. “Impactos del TLC entre Chile y Estados Unidos”. *Observatoire des Amériques*, julio 2003, p. 5.

<sup>14</sup> WONNACOTT, Ronald, WONNACOTT, Paul. “El TLCAN y los acuerdos comerciales en las Américas”. En *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996, p. 123.

<sup>15</sup> Ibíd., p. 124.

## DIFERENTES CAMINOS HACIA EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO AMERICANA

La negociación del ALCA, iniciada en Miami en 1994, obedece a una lógica de negociación intergubernamental en la cual los 34 países participantes deben ponerse de acuerdo sobre los términos de constitución del área de libre comercio continental. El trabajo de nueve grupos de negociación sobre acceso a mercados, inversión, servicios, compras del sector público, solución de controversias, agricultura, propiedad intelectual, subsidios y política de competencia, debe llegar a resultados de manera consensual para garantizar el avance del proceso. La dificultad de mantener el ritmo de las negociaciones debido a cambios de índole político y económico al interior de los países, así como las diferencias sobre temas sensibles y el reto de lograr acuerdos entre la totalidad de los miembros, han estado en el orden del día. En particular la diferencia de visión entre Brasil y Estados Unidos frente al tema de los subsidios agrícolas estadounidenses y la propiedad intelectual, ha retrasado y virtualmente bloqueado la negociación. El camino multilateral se encuentra en estado de hibernación.

La opción de la profundización de los

bloques comerciales existentes propondría, como etapa final para la consecución del acuerdo continental, un sistema “que tenga la forma de un acuerdo entre socios más que el de un ingreso al MERCOSUR o al ALCA”<sup>16</sup>, de las naciones del hemisferio. Esta visión es defendida especialmente por Brasil, economía líder del sur del continente, que busca “generar un bloque subregional mediante el fortalecimiento y la ampliación del MERCOSUR, y el acuerdo de libre comercio entre este bloque y la CAN”<sup>17</sup>. La política comercial de Brasil busca promover la integración de América del Sur como una estrategia para hacer frente a la opción del ALCA, en la que según palabras del canciller Celso Amorim “al MERCOSUR se le ha reservado un tratamiento menos favorable”<sup>18</sup>. La propuesta brasilera necesita para su desarrollo el apoyo de los países de la Comunidad Andina puesto que su posición sería insostenible si su margen de negociación no se viera aumentado por el peso económico y comercial que representa esta zona. Sin embargo, en esta situación pesan los intereses estratégicos de cada país lo cual no es garantía de éxito para esta propuesta alternativa del ALCA.

Ante el bloqueo del ALCA, y la avanzada diplomática brasilera en busca del fortalecimiento de los bloques para una

<sup>16</sup> Ibíd., p. 121.

<sup>17</sup> “Brasil intenta convencer”, en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de julio de 2003.

<sup>18</sup> “El ALCA posible”, en *El Tiempo*, Bogotá, 25 de julio de 2003.

posterior negociación norte-sur sin grandes asimetrías, los países de la CAN se constituyen en el objetivo de las dos potencias. Ante la ofensiva brasileña, el gobierno norteamericano decidió rápidamente proponer a tres países de la zona, Colombia, Ecuador y Perú, la negociación conducente a la firma de tres tratados de libre comercio separados. La invitación, oficializada en Miami a finales de 2003, ha estado seguida de diferentes rondas de negociación en las que poco a poco se han ido afinando las mesas temáticas. Aunque se ha hecho evidente un gran número de diferencias, lo cierto es que para los países andinos la propuesta responde a la realidad de su comercio, el cual depende en gran medida de Estados Unidos en lo referente a las exportaciones. De igual manera, se constituye en una oportunidad para hacer permanentes una serie de prerrogativas comerciales otorgadas por Estados Unidos a estos países a través del ATPDEA<sup>19</sup>.

Por su parte, Estados Unidos ha encontrado en el entusiasmo de los países andinos por negociar con rapidez los TLC la salida estratégica a la amenaza de consolidación de un potente socio CAN-MERCOSUR en el subcontinente. Aunque las conversaciones tendientes a la confor-

mación de una unión aduanera entre estos dos bloques se había planteado, no se observan avances al respecto, pues entre otros, “el empresariado colombiano no tiene disposición para negociar con Brasil o MERCOSUR, cuyas producciones le compiten en el mercado interno y en el externo”<sup>20</sup>, y mientras tanto Estados Unidos está logrando a través de sus TLC andinos “mejorar la relación de fuerzas para imponer un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA, que responda a sus preocupaciones”<sup>21</sup>. Las condiciones están dadas, por lo tanto, para que la consolidación de un gran bloque americano se dé a través de una negociación entre Estados Unidos y MERCOSUR en la cual las condiciones comerciales resultantes de los TLC con los países andinos determinarán en gran medida la relación de fuerzas a favor de los norteamericanos.

#### **TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS: LA CONSTRUCCIÓN CONTINENTAL A TRAVÉS DE LO BILATERAL**

El 45% de las exportaciones colombianas se destinan al mercado de Estados Unidos (ver Gráfico). Éstas han aumentado en los últimos dos años debido al

<sup>19</sup> Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de las Drogas, por medio de la cual se permite la entrada de alrededor del 80% de los productos exportables de estos países a EE.UU. exentos de aranceles hasta el 2006.

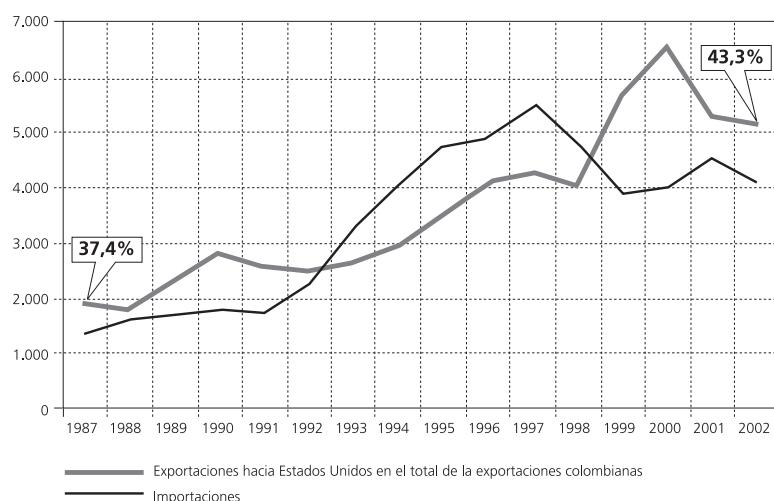
<sup>20</sup> “Brasil intenta convencer”, en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de julio de 2003.

<sup>21</sup> Solervicens, Marcelo. “Impactos del TLC entre Chile y Estados Unidos”. *Observatoire des Amériques*, julio 2003, p. 2.

deterioro del comercio con Venezuela y se situaron en los \$5.797 millones de dólares para el 2003<sup>22</sup>. El segundo destino de exportaciones colombianas es la CAN con un monto de \$1.905 millones de dólares para el 2003 con Venezuela como socio principal, pero con un mercado en Ecuador que está en constante crecimiento. La Unión Europea es el tercer destino de las exportaciones colombianas con \$1.875 millones de dólares para 2003 por encima de MERCOSUR que contabilizó para el mismo año \$117 millones de dólares. Por el monto de sus exportaciones, Colombia tiene en Estados Unidos su principal socio comercial, situación que es similar si se analizan las importaciones que lo ubican como su mayor proveedor.

Hay muchas razones para que se dé esta situación. La complementariedad entre los dos mercados ha creado una dinámica comercial de grandes proporciones que encuentran respaldo en las políticas que otorgan beneficios comerciales. En la actualidad, 87% de las exportaciones colombianas cuentan con una exención de aranceles de entrada al mercado norteamericano hasta el 2006 por cuenta del Atpdea. Estas ventajas son una gran oportunidad de comercio, sin embargo, no se aprovechan en gran medida porque “Colombia no produce muchos de los productos beneficiados por las preferencias, existen otros países que producen de forma más competitiva algunos productos aún teniendo en cuenta las preferencias y

**Comercio exterior Colombia - Estados Unidos**



<sup>22</sup> Cifras Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con base en datos DANE-DIAN.

hay otro tipo de restricciones que impiden la libre entrada de las mercancías como las barreras no arancelarias”<sup>23</sup>. De los once principales productos que representan el 80% de las exportaciones a Estados Unidos, “sólo cinco cuentan con preferencias arancelarias”<sup>24</sup> (Ver Cuadro).

parativas y tienen exención arancelaria, la exportación hacia Estados Unidos no es significativa debido a la existencia de barreras no arancelarias tales como la aplicación de normas ambientales y laborales y la imposición de cuotas a través de tarifas arancelarias adicionales o cuotas cuanti-

**PRODUCTOS EXPORTADOS A ESTADOS UNIDOS  
(PROMEDIO 1998-2002, MILLONES DE DÓLARES)**

Producto	ATPA (1)	NMF (2)	Arancel de Colombia	Margin de Preferencia (3)	XaEU (4)	X a EU X Totales (5)	% Acumulado (6)
Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	No tiene	0,3			2.595,4	48,8	48,8
Café sin tostar, sin descafeinar	Libre	0,0			368,3	6,9	55,7
Pigmentos para la fabricación de pinturas	Sí tiene	3,1	0,0	3,1	204,5	3,8	59,6
Las demás flores y capullos frescos	Sí tiene	6,4	0,0	6,4	203,0	3,8	63,4
Hullas térmicas	Libre	0,0			187,7	3,5	66,9
Fueloils (fuel)	Sí tiene	7,0	0,0	7,0	171,2	3,2	70,1
Rosas frescas cortadas para ramos o adornos	Sí tiene	6,8	0,0	6,8	150,8	2,8	73,0
Bananas o plátanos frescos tipo “cavendish valery”	Libre				144,4	2,7	7
Claveles cortados para adornos	Sí tiene	3,2	0,0	3,2	109,3	2,1	77,7
Pantalones largos, cortos (calzones)	No tiene	1,4			68,3	1,3	79,0
Combustibles					61,5	1,2	80,2
Otros					1.055,8	19,9	100,0
<b>Total promedio últimos cinco años</b>					<b>5.319,4</b>		

Fuente: DANE, Base de datos ALCA y Mincomercio

Algunos productos para los cuales Colombia presenta ventajas comparativas y no tiene exenciones arancelarias como los relacionados con confecciones y texti-

les, Estados Unidos es su principal importador. Igualmente, gran variedad de productos agrícolas como el azúcar para los cuales Colombia presenta ventajas com-

<sup>23</sup> Dirección de Estudios Económicos y Empresariales del DNP. “Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos”. *Archivos de Economía*, julio 2003, p. 30.

<sup>24</sup> Ibíd., p. 6.

tativas. Si bien el mecanismo de exención no es perfecto, la negociación del TLC en términos comerciales le permitirá a Colombia mantener las condiciones favorables otorgadas de manera unilateral por el Atpdea.

Sin embargo, la negociación se debe enfocar no sólo hacia la eliminación total de los aranceles sino también hacia la eliminación de las barreras no arancelarias que afectan de manera invisible la fluidez del comercio. En términos netamente comerciales, la firma del TLC es ventajosa para Colombia pues se generarán condiciones concertadas a largo plazo para el intercambio de productos. Para proteger algunos de sus sectores sensibles podrá contar con herramientas como los mecanismos de transición y ajuste y la desgravación gradual.

Al ser el TLC un acuerdo de última generación, los temas que están sobre la mesa no son exclusivamente comerciales. Se trata de un acuerdo que busca reglamentar lo referente a la propiedad intelectual, la prestación de servicios, los regímenes de inversión y las compras estatales. Estos temas representan diversos riesgos para Colombia de los cuales el país todavía no es consciente, además, son los temas de discordia que han dividido las posiciones comerciales a lo largo del continente.

Los resultados de la negociación del TLC serán base para consolidar las nuevas

propuestas tendientes a desbloquear las negociaciones del ALCA en términos favorables a Estados Unidos. Cada acuerdo comercial negociado por Estados Unidos es base para negociar el siguiente. De esta forma, los resultados de la negociación con los países andinos tendrán un gran peso dentro de la propuesta que se negociará multilateralmente en el ámbito del ALCA. En otras palabras, lo que Estados Unidos no logró conseguir en lo multilateral, debido a la postura de países como Brasil, lo está consiguiendo en lo bilateral. Ya negoció con Chile, país que cada vez tiene un mayor peso en el comercio continental y ya firmó el CAFTA con las naciones centroamericanas. Temas como la propiedad intelectual que no alcanzaron un consenso en la negociación del ALCA, serán definidos de facto por la fuerza de los diferentes TLC firmados en la región. Incluso, resultados que no se han logrado en la OMC como lo referente a las cuestiones de Singapur<sup>25</sup>, con seguridad serán definidos en las negociaciones bilaterales en los términos planteados por Estados Unidos.

### ÚLTIMA PARADA, ¿EL ALCA?

La historia comercial del continente americano ha mostrado diferentes etapas de construcción. Aquellas en las que la participación de Estados Unidos no ha

<sup>25</sup> *Singapore issues*. Se refieren a regímenes de competencia, inversiones, compras estatales y trabas al comercio.

sido clara, han sido condenadas a la falta de resultados debido a la poca voluntad política para llegar a acuerdos de los países latinoamericanos. Las otras, en las que los norteamericanos han decidido participar con determinación siguen su rumbo. Las diferentes iniciativas han logrado mejorar las condiciones generales en las que los países del continente comercian. Sin embargo, se hace necesario fortalecer los esquemas para conseguir un área de libre comercio continental que favorezca a todos los países y genere igualdad en las condiciones.

La negociación multilateral fue la modalidad en principio apoyada por los países del continente americano. La iniciación de las negociaciones del ALCA planteó un gran optimismo, pero rápidamente se fue desdibujando ante la incapacidad de los actores por generar consensos. La alternativa de una negociación de bloques hace su camino en diferentes círculos de pensamiento suramericano, pero la dinámica comercial de los países andinos sugiere explorar la alianza propuesta por Estados Unidos a través de la negociación bilateral. La situación hoy en día muestra cómo los países andinos, en aras de mantener y conseguir nuevas prerrogativas, están desconociendo la posibilidad de negociar en condiciones más equitativas para lograr acuerdos más favorables al conjunto del continente.

Tras las negociaciones de los TLC andinos, Estados Unidos encontrará mayor facilidad para imponer un acuerdo

americano que se adapte a sus condiciones, y podrá resolver mediante negociaciones bilaterales con claras asimetrías de poder las luchas que no ha podido definir en los escenarios del ALCA y la OMC. La estrategia comercial de Estados Unidos es contundente. Las herramientas que está utilizando para llevarla a cabo están dando resultados. Ante la incapacidad latinoamericana de avanzar en conjunto, los países del continente están perdiendo una nueva oportunidad de no jugar con reglas de juego impuestas sino concertadas, reglas que determinarán las relaciones continentales a muy largo plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Dirección de Estudios Económicos y Empresariales del DNP. "Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos". *Archivos de Economía*, julio 2003.
- Fishlow, Albert. "Convergencia de los niveles de desarrollo". En *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.
- Fontaine, Pascal. *L'Union Européenne*. Paris, Editions du Seuil, 1994.
- Garay, Luis Jorge. *Globalización y crisis*. Bogotá, Tercer Mundo S.A., 1999.
- Grinspan, Ricardo. "Sostenibilidad, equidad e integración económica". En *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.
- Khoudour-Casteras, David. *¿Una moneda única para América Latina?* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999. (Pretextos, núm. 11).

- Krugman, Paul. "Acuerdos comerciales e integración regional". En *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.
- Molle, Willem. "Integración económica y distribución de la riqueza: la experiencia europea". En *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.
- Ocampo, José Antonio. "Colombia y la integración regional". En *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.
- Parra Rojas, Juan Pablo. "ALCA: ¿ilusión o realidad?", En *Opera 2003-2004*, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Reina, Mauricio, Zuluaga, Sandra, Gamboa, Cristina. "El Grupo de los tres y el grupo andino". En *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.
- Ricupero, Rubens. "La integración y el regionalismo en las Américas". En *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.
- Solervicens, Marcelo. "Impactos del TLC entre Chile y Estados Unidos". *Observatoire des Amériques*, julio 2003.
- Winters, Alan. "Experiencias y lecciones de la integración europea". En *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.
- Wonnacott, Ronald, Wonnacott, Paul. "El TLCAN y los acuerdos comerciales en las Américas". En *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.



# Estándares laborales, libre comercio e integración

**Beethoven Herrera\***

Profesor de la Universidad Externado de Colombia y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia

*correo electrónico:*  
*beethoven@cable.net.co*

## INTRODUCCIÓN

*El propósito de la actividad económica es incrementar el bienestar de las personas*, como sostiene el Nóbel Joseph Stiglitz y, por tanto, es preciso favorecer las estructuras económicas y políticas afines a este propósito. Sin embargo, las actuales políticas económicas van en total contravía a estos fines. Ahora bien, cualquier acción destinada a mejorar el bienestar de los individuos debe reconocer la importancia que el trabajo tiene en la vida del ser humano (Stigliz, 2001).

Las personas pasan la mayor parte de su vida trabajando por lo que el ambiente de trabajo y sus relaciones con éste, tienen un gran impacto en su calidad de vida y en su sensación de bienestar. De igual

forma, el empleo no sólo es importante por su impacto en el ingreso de las personas, sino que también representa un elemento que las identifica y le da sentido a sus vidas. El hecho de que su contribución sea reconocida mediante una remuneración determina para las personas cierto estatus en la sociedad a la que pertenecen.

No obstante, una de los supuestos básicos de la economía neoclásica es considerar que la mano de obra es un factor más de producción, igualándola con cualquier mercancía. Esta concepción pasa por alto la naturaleza humana de la mano de obra y, por tanto, no considera que las personas sean susceptibles de ser influidas por aspectos como el ambiente laboral o la estabilidad en el empleo, y que así afectar su productividad.

\* Fecha de entrega, 30 de agosto de 2004. Fecha de aceptación, 7 de octubre de 2004.

Este es sólo uno de los errores en que incurre la teoría económica dominante, y se relaciona con el hecho de que no tiene en cuenta las imperfecciones presentes en la economía real y, sobre todo, las imperfecciones informativas y sus implicaciones en los mercados. Esta conducta no refleja un desconocimiento de estas imperfecciones sino la esperanza de que su impacto en el equilibrio económico no sea muy significativo. Un reconocimiento de lo contrario dejaría sin valor modelos teóricos que han sido predominantes por largo tiempo.

El desconocimiento de estas contradicciones ha llevado a que procesos como el de descentralización y ajuste del Estado hayan funcionado de manera imperfecta, trayendo consigo mayores tasas de desempleo temporales incluso por encima de las tasas de "equilibrio". Por lo general, es común asociar el fracaso en algunos mercados con la intervención estatal, pero Greenwald y Stiglitz demuestran que en algunos casos, el Estado puede asumir acciones para mejorar el comportamiento de los mercados y aumentar el bienestar de la población. Esto debido a que los mismos autores postulan que el equilibrio de los mercados y su eficiencia podrían tener mucho que ver con la forma en que se distribuye la riqueza (Stigliz, 2001).

La teoría neoclásica y sus modelos competitivos, atribuyen efectos negativos para el eficiente funcionamiento de la economía, a cualquier tipo de interferencia, y dentro de éstas no sólo están las atribui-

bles a la acción directa del Estado en la economía, sino también las que incumben a las leyes que protegen los intereses de los trabajadores. Por esta vía son duramente criticadas las intervenciones gubernamentales para mejorar la seguridad en el empleo, los programas públicos de jubilación y, en general, cualquier política que brinde alguna protección para los trabajadores por considerar que aumentan los costos laborales y, por tanto, genera desempleo.

Estas proposiciones carecen de un soporte empírico robusto y, por el contrario, trabajos como el de Card y Krueger demuestran, por ejemplo, que los salarios mínimos no afectan negativamente la generación de empleo como afirma la teoría neoclásica. Al respecto no es posible discernir los intereses que estuvieron detrás de las formulaciones neoclásicas, pero lo que si se puede apreciar con claridad es que benefician directamente al capital en detrimento de las condiciones de los trabajadores y en general de la clase media (Stigliz, 2001).

En otras palabras, la denominada flexibilización laboral en aras de la eficiencia económica y de la generación de empleo, no es más que un argumento interesado que esconde el propósito de bajar el nivel de bienestar alcanzado por los trabajadores tras años de negociación. Sin importar hasta qué punto los sindicatos han utilizado o no su poder de negociación para beneficiar a un grupo de trabajadores en detrimento de otros, la opción no es desmontar las protecciones laborales, preten-

diendo resultados más eficientes, sino encontrar soluciones para los desequilibrios del mercado laboral.

Volviendo sobre el tema de a quien puede beneficiar el conjunto de políticas economizas de corte neoclásico aplicadas en la actualidad, se puede observar que la liberalización del mercado de capitales aumenta el poder de negociación del capital. En este escenario el capital puede condicionar su presencia en determinado país a los beneficios que se le ofrezcan (desgravación, flexibilización laboral, etc.). Al no existir la libre movilidad laboral, la combinación de la flexibilidad laboral y la liberalización de los flujos de capital, sólo puede traer un aumento en los beneficios para el capital, ignorando de paso los aspectos distributivos y de equidad.

A pesar de esto, las políticas del Consenso de Washington, no sólo han promovido estas políticas, sino que además han estimulado la eliminación de la protección laboral existente en pro de la mayor eficiencia de los mercados. Pero lo que resulta contradictorio es que los defensores de la doctrina del mercado, promulguen la no intervención de carácter institucional, pero promueven la participación de instituciones financieras como los bancos centrales nacionales y organizaciones de carácter internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Resulta extraño encontrar que los preceptos de la economía monetaria y fiscal anticíclica, enseñados dentro de la macroeconomía básica, no son aplicados por

los países en desarrollo. Por el contrario, estos países adelantan políticas claramente procíclicas en tanto que el FMI defiende, contra toda crítica, las restricciones monetarias y fiscales aun en escenarios de recesión.

Los planes de ajuste dictados por el FMI combinan la liberalización comercial con altas tasas de interés, que impiden la creación de nuevos empleos y empresas, y que además ponen a los países en desarrollo a competir con los productos subvencionados de Estados Unidos y Europa. La difundida teoría de las ventajas comparativas no se puede cumplir en estas condiciones; por el contrario, se configura un círculo vicioso entre desempleo y descontento social, que aumentan el riesgo del país y disminuyen la entrada de inversión.

Las quiebras de empresas altamente endeudadas, causadas por las altas tasas de interés, generan mayor desempleo, que aun en un escenario de recuperación, no es fácil de rebajar. En este contexto es reconocido universalmente el papel que puede desempeñar el gobierno para crear empleos y estimular el crecimiento de la economía, ante la imposibilidad de que el mercado lo haga por sí solo.

De igual forma, la evidencia empírica muestra que una política monetaria restrictiva, sólo es útil durante períodos de expansión económica, pero nunca para estimular el crecimiento de una economía en un periodo de recesión.

Si bien es cierto que la economía ten-

drá siempre fases de crecimiento y decrecimiento o crisis, también es cierto que durante los últimos 25 años, éstas se han hecho más frecuentes y profundas, y esto se debe a que la arquitectura de la economía mundial ha cambiado. Sin duda, el modelo económico vigente ha contribuido a una mayor volatilidad, y ha disminuido la protección social, causando un efecto perverso, que ha influido de manera negativa en la equidad y que ha borrado los logros alcanzados en la disminución de la pobreza.

En lo que respecta a la razón de ser de los bancos centrales independientes (la disminución de la inflación), se postulan tres principios:

- Que a mayor inflación menor crecimiento
- Que una vez la inflación comienza a crecer es difícil volver atrás
- El costo de revertir una situación de inflación es muy alto.

No se ha encontrado un sustento estadístico suficientemente robusto para confirmar las primeras dos afirmaciones, y para la última afirmación, el Nóbel Joseph Stiglitz indicó que la evidencia estadística muestra lo contrario. En efecto las “Curvas de Phillips aumentadas, son lineales o convexas y no cónicas como sustenta el modelo neoclásico” (Stigliz, 2001).

Por otra parte, no existe evidencia de que países con bancos centrales independientes, logren un crecimiento más rápi-

do, mayores niveles de empleo o mejores condiciones de bienestar para la población.

El consenso de Washington ha promovido la privatización de las pensiones, exponiendo a las personas de la tercera edad, a riesgos que antes no tenían que asumir; ha promovido la liberalización de capitales, exponiendo a los países a la volatilidad de los flujos financieros, y ha impulsado la flexibilización del mercado de trabajo, con lo cual ha concentrado las consecuencias adversas de estas políticas en los trabajadores.

Por su parte el FMI, que entre sus funciones fundacionales tenía la de estimular a los países para que adoptaran políticas expansionistas; pero ha terminado obligando a los países a hacer exactamente lo contrario, como condición para acceder a sus fondos. No obstante el FMI está a tiempo de retomar sus funciones originales para garantizar la liquidez global, facilitar el crecimiento global sostenido y, de esta forma, promover el pleno empleo.

Finalmente, lo que se puede observar es una hábil manipulación que ha permitido que los intereses comerciales y financieros, ocultos tras las políticas económicas actuales hayan difundido la idea de que la promoción de sus intereses beneficia al conjunto de la humanidad. Lo que esto evidencia es que en el ámbito internacional pesan mucho más la voz de estos intereses que la de los trabajadores y consumidores. Las Instituciones financieras internacionales, defensoras de estos intereses, han llevado a la devastación de la clase media y a

la profundización del poder económico (Stigliz, 2001).

En el caso de los países más desarrollados, existe una red conformada por ONG, centros de estudio y instituciones de diversa índole, que expresan los intereses de los trabajadores y de los consumidores y que, de cierta forma, aminoran el efecto que tienen las políticas dictadas por los intereses particulares. En estos países la distribución del ingreso y la creación de instituciones democráticas que expresen los intereses de la población, son temas prioritarios. En el caso de los países en desarrollo esto no existe y, por tanto, son los más afectados por la actual situación.

No se debe olvidar que el desarrollo no es sólo la acción de acumular capital y de asignarlo eficientemente, significa una transformación de la sociedad en su conjunto. Por ello promover el desarrollo pasa necesariamente por la reforma de la actual arquitectura económica internacional, dominada por intereses particulares que no se preocupan por el bienestar de la mayoría de la población.

## 1. ESTÁNDARES LABORALES

Hemos asistido durante los últimos años del siglo XX, a la profundización de un proceso de liberalización comercial que comenzó a tomar fuerza después de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, la tendencia en la mayoría de los países, fue la de adoptar un modelo económico basado en el fomento del libre comercio con base

en la aceptación generalizada de la teoría de las ventajas comparativas, que señala las ventajas económicas de la especialización y el intercambio.

El acelerado desarrollo de los medios de comunicación, de transporte y de los sistemas de computo, permitieron que el sector terciario de la economía, compuesto principalmente por los servicios financieros, alcanzara un auge sin precedentes, trayendo consigo una profunda transformación de la producción y una recomposición social y cultural. Estos cambios han homogenizado muchos aspectos de la vida diaria de la población mundial, pero a su vez han profundizado diferencias en el ingreso, la educación y el acceso a las nuevas tecnologías.

El proceso de globalización, ha traído también importantes cambios en los procesos productivos, gracias a la libre movilización del factor capital, a la creación de ventajas comparativas inducidas, comúnmente llamadas *ventajas competitivas*, las cuales llevan a una nueva división del trabajo entre los países (Krugman, 1997).

Lo que estos cambios han hecho evidente, es que la relación que conectaba la tecnología con la productividad y los salarios, es cada vez menos consistente con la realidad (Schwab, Smadja, 1994). Es así como la revolución en las comunicaciones y el transporte les ha permitido a las grandes empresas de los países desarrollados reducir costos, trasladando su infraestructura física a aquellos lugares donde la mano de obra es más barata y, en algunos

casos, donde los estándares laborales no son aplicados con rigor. Es lo que se conoce como el proceso de *delocalización*.

Países cuya oferta exportadora hace unos años estaba conformada por productos intensivos en mano de obra y de baja sofisticación tecnológica, hoy día son capaces de ofrecer bienes y servicios, antes exclusivos de los países más avanzados, a costos muy bajos (Rodríguez, 2000).

El proceso de reubicación productiva ha sido tan intenso, que existe el temor en las economías más desarrolladas, dejen de ser países de producción dominante mente manufacturera, para convertirse en economías de producción de servicios, como en efecto viene sucediendo. Salvo Estados Unidos, la mayoría de los países industrializados se están enfrentando al grave problema del desempleo. La realidad es que a pesar de que la productividad y la producción mundial crecen, los trabajos no aumentan, y cada vez es mayor la población desocupada en todo el mundo.

El caso de Estados Unidos tiene connotaciones especiales. Si bien ha sido mucho más exitoso que los países europeos en crear fuentes de empleo, hay que anotar que esto ha sido logrado sobre la base de una “flexibilización” laboral, que se traduce en inestabilidad laboral, empleos de menor calidad, y de baja remuneración, que han redundado en un descenso notable en el nivel de vida de los trabajadores estadounidenses. No es extraño, entonces, que la economía norteamericana logre ser más competitiva que las

demás economías desarrolladas, caso concreto de Europa y Japón, donde las garantías laborales y sociales son aún importantes, a pesar del desmonte paulatino del Estado del bienestar (Rodríguez, 2000).

Esta situación es la que ha llevado a que se proponga por parte de los países desarrollados una armonización de los estándares laborales entre los desarrollados y los del Tercer Mundo mediante una “cláusula social” en los tratados comerciales internacionales. El principal argumento esgrimido en favor de la cláusula social, es que hay que impedir que los bajos costos laborales, que tienen las empresas que reubican su producción en los países en desarrollo, presionen una “carrera hacia el fondo” (*race to the bottom*), en los estándares laborales en todo el mundo; por la pérdida de competitividad que implica para los países desarrollados el respeto de los estándares laborales.

La discusión en torno a la implementación de una cláusula social, en las negociaciones comerciales, tiene que ver con la oposición que muestran los países desarrollados y algunas empresas transnacionales, a su imposición, por cuanto consideran que se trata de una medida proteccionista disfrazada bajo un discurso moral. Por su parte, la totalidad de los países en desarrollo se oponen a dicha propuesta argumentando que es una medida injusta puesto que elimina una de las pocas ventajas competitivas que poseen: la mano de obra barata.

### **1.1 Impacto de la globalización en los mercados laborales en los países desarrollados**

Por lo general, es normal escuchar que la globalización debe ayudar a resolver los graves problemas de desigualdad que enfrentan los países del tercer mundo. Mucho se ha escrito últimamente sobre el aumento de la desigualdad en estos países, en el marco del actual modelo económico. No obstante, empiezan a aparecer estudios que analizan el crecimiento observado en la disparidad del ingreso en las últimas dos décadas y que intentan explicarlo de una u otra forma.

El teorema de Stolper-Samuelson (SS) sobre la tendencia a la equiparación de los precios de los factores (*Factor Prize Equalization*) de los países que comercian internacionalmente, se ha convertido en un argumento muy utilizado para explicar este fenómeno. Según dicho postulado, los salarios de los trabajadores no calificados del primer mundo tiende a igualarse con los salarios de los trabajadores no calificados del tercer mundo, bajando los salarios de los primeros y subiendo los salarios de los últimos.

De igual forma, al aumentar la oferta mundial de los bienes que incorporan mano de obra no calificada, éstos tienden a bajar de precio y, por tanto, también bajan los salarios de los trabajadores no calificados del primer mundo cuya producción compite con los bienes importados del tercer mundo.

Esta explicación se refuerza en el modelo Eli Heckscher y Bertil Ohlin conocido también como el modelo 2x2. De este modelo se deduce que el libre comercio provoca que los dueños del factor más abundante en un determinado país terminen ganando, pero los dueños del factor escaso, terminen perdiendo.

Sirviéndose de estos dos fundamentos teóricos algunos autores concluyen que la *protección aduanera* podría aumentar el salario real del “factor escaso”. Con estos argumentos políticos, proteccionistas como Paul Buchanan, en los Estados Unidos y Sir James Goldsmith, en el Reino Unido, han abogado por una cláusula social en la organización del comercio, con el fin de impedir que los bajos precios de los productos intensivos en mano de obra, procedentes de los países en desarrollo, erosionen los salarios de los trabajadores del primer mundo.

### **1.2 ¿El comercio con los países en desarrollo perjudica realmente a los trabajadores de los países desarrollados?**

En concepto del profesor de la Universidad de Stanford, Paul Krugman, ni el comercio de los países desarrollados con los países en desarrollo ni las inversiones de los primeros en los últimos causan una disminución digna de consideración en el nivel de vida de los trabajadores de los países desarrollados. En efecto, para Krugman la idea de una “cláusula social” en los

tratados comerciales esconde en el fondo, una actitud proteccionista que por supuesto contraviene el espíritu del libre comercio, tan pregonado por los mismos países desarrollados. Krugman argumenta que la “cláusula social” es solo un intento de negarles el acceso a los mercados mundiales a los países del tercer mundo al impedírseles el hacer uso de su única ventaja comparativa, su mano de obra abundante y barata.

Jagdish Bhagwati, coincide en casi todo con Krugman; salvo que, considera que el comercio entre los países desarrollados y los países en desarrollo, más bien atenúa el descenso en el nivel de vida producido, no por el comercio entre ambos, sino por el desarrollo tecnológico. De igual forma, considera que los precios de los productos intensivos en mano de obra provenientes de los países del tercer mundo, lejos de bajar, han subido, y basándose en el teorema de Stolper y Samuelson, deduce que en lugar de una baja, se ha presentado más bien un alza en los salarios de los trabajadores del mundo desarrollado.

Para Bhagwati, esta tendencia atenúa los efectos negativos del desarrollo tecnológico sobre el empleo de los trabajadores no calificados. Por lo tanto, rechaza la idea de introducir una cláusula social en las normas de la OMC.

Los autores del libro *Globophobia*, Robert Lawrence, Gary Burtless, Robert E. Litan y Robert J. Shapiro, coinciden con Krugman y Bhagwati en que la causa de la creciente inequidad en los países del primer mundo es el desarrollo tecnológi-

co. No obstante, admiten que en ciertos casos de comprobado daño a las industrias del primer mundo, es necesaria la aplicación de cláusulas de salvaguarda.

En cambio para Dani Rodrik la globalización sí perjudica a los trabajadores no calificados en los países desarrollados. Admite, sin embargo, que una “cláusula social” en los tratados comerciales podría encubrir una intención proteccionista y por ello considera que dejar el tema sin tratar en las negociaciones multilaterales de la OMC podría ser riesgoso para los trabajadores del tercer mundo. Al igual que otros autores, Rodrik está de acuerdo con la aplicación de salvaguardias en casos especiales.

### 1.2.1 *Otras objeciones*

Los contradictores de los estándares laborales afirman que éstos no son aplicables a la economía informal; y que por el contrario su aplicación podría alentar el crecimiento de la economía informal. Desde la lógica del modelo económico vigente, los estándares laborales generan rigideces en el mercado laboral, al hacer más costosa la contratación y despido de los trabajadores, lo cual desestimula la contratación de nuevo personal. Mirado desde esta perspectiva, los estándares laborales tendrían un impacto negativo en el empleo en los países en desarrollo, fomentando de paso el crecimiento de la informalidad.

Tras una década de reformas institu-

cionales y laborales en la mayor parte de los países en desarrollo, enfocadas principalmente a flexibilizar los mercados laborales, lo que se observa es un inusitado crecimiento de la informalidad. La denominada recomposición del mercado de trabajo no ha podido absorber la mano de obra cesante, derivada de los procesos de apertura y reajuste del aparato estatal, y que ha terminado incorporándose a la informalidad. Para la OIT la economía informal no es la causa, sino el efecto de una ausencia de estándares (Segenberger, 2000).

Otra objeción a la aplicación de tales normas, es que estos estándares son producto de valores de Occidente y que son contrarios a países con otros valores, tradiciones y culturas. Sin embargo, países como los del este y sureste asiático, con valores “incompatibles”, con culturas materialistas, han adoptado capitalismo y consumismo en igual grado que los países del hemisferio occidental.

### **1.2.2 ¿Cuáles son los estándares laborales (EL) en discordia?**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919, ha promulgado hasta el momento más de 180 convenciones y 190 recomendaciones destinadas a implementar y hacer respetar los derechos fundamentales de los trabajadores. La declaración de la OIT de 1998 acerca de los *Principios fundamentales y derechos en el trabajo*, y las ocho convenciones siguientes, han sido aceptadas y adopta-

das por los países miembros, que se han comprometido, además, a promoverlas y hacerlas respetar (Segenberger, 2000).

Dentro de estos principios y derechos promulgados por la OIT, están los estándares concernientes a la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva; la abolición del trabajo forzado; la igualdad de oportunidades y de tratamiento en la contratación y ocupación; el pago equitativo para hombres y mujeres con la misma capacidad; la edad mínima para la contratación; y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

A manera de resumen los estándares laborales se pueden clasificar en los siguientes elementos principales:

- La libertad de asociación,
- La prohibición y supresión de toda forma de trabajo forzado,
- La edad mínima para el empleo, con miras a abolir toda forma de explotación del trabajo infantil,
- Las condiciones aceptables de trabajo, que abarcan los términos salariales para favorecer unas condiciones de vida digna para los trabajadores y sus familias,
- La supresión de la discriminación en el empleo por cualquier concepto como género, raza, credo, nacionalidad, etc. (Garay, 2002).

La mayoría de estas normas involucran algunos de los derechos humanos reconocidos, por lo cual su respeto se convierte también en un asunto jurídico

internacional. Otros cubren derechos sociales como el salario mínimo; horas de trabajo; vacaciones y períodos de descanso; protección a trabajadores con necesidades especiales, como mujeres embarazadas, protección social a trabajadores temporales, a poblaciones indígenas o tribales; seguro ocupacional; seguro médico; seguro social y servicios sociales; empleo productivo y de libre selección; servicios de contratación y capacitación laboral (Segenberger, 2000).

### 1.3 Justificación de los estándares laborales

Entre las razones que llevaron a crear una reglamentación internacional sobre estándares laborales se destacan objetivos como la consolidación de la paz social, la promoción de justicia social, los objetivos sociales y humanos para el desarrollo económico, y la consolidación de una legislación laboral internacional.

En este sentido, en 1948, se introdujeron en los acuerdos que deberían dar origen a la Organización Internacional de Comercio aspectos relacionados con la competencia desleal que significaba la existencia de estándares laborales diferenciales entre países (Garay, 2002). Pero dicha organización, finalmente, no se creó, y en su remplazo se fundó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, que heredó principios como el rechazo a la utilización de trabajo en las prisiones para producir bienes de exportación, pero sin establecer un marco regulatorio, que

permitiera aplicar sanciones en caso de presentarse tal situación.

El derecho laboral internacional se orientó inicialmente hacia la prevención del *dumping social*. Para poder acabar con esta práctica desleal, los países que competían en mercados internacionales tuvieron que acogerse al código internacional de trabajo acordado. En la práctica, los estándares básicos no representan grandes costos, por lo que son de fácil aplicación, e implementación, como mecanismos importantes para impulsar el desarrollo económico. La aplicación de los estándares sociales en verdad implican mayores costos, y por ello su implementación debe hacerse teniendo en cuenta la situación económica de cada país de forma que sea gradual y progresiva.

En el actual sistema económico no ha sido fácil promover la adopción y aplicación de los estándares laborales y la defensa de los estándares sociales básicos, dado que los fundamentalistas del mercado y los defensores a ultranza del libre mercado y de la aplicación de sus principios en todos los ámbitos económicos, aseguran que el nivel de salarios y condiciones laborales deben ser determinados por el nivel de productividad de cada país, y que estas condiciones sólo pueden ser mejoradas por medio del crecimiento económico.

Los economistas ortodoxos sostienen que cualquier interferencia en la competitividad del trabajo en el mercado laboral será nociva, pues dará paso a una deficiente asignación de recursos, disminuirá la eficiencia

ciencia y el crecimiento económico, desencadenando desempleo y menores salarios reales.

El problema está en que el crecimiento económico por sí mismo, no es suficiente para asegurar el mejoramiento en las condiciones laborales y de vida de la población; pues es erróneo considerar que los mercados laborales funcionan de la misma manera que otros mercados, simplemente porque el trabajo no puede ser considerado como un bien transable o mercancía (Segenberger, 2000).

En el marco del proceso de globalización, la apertura de los mercados nacionales a la economía internacional, ha intensificado la competencia por lo que muchos países han hecho concesiones en la legislación laboral, y han ofrecido la exoneración del pago de impuestos para ganar ventajas nacionales para el comercio e inversión extranjera. Las presiones para relajar los estándares afectan tanto a países desarrollados como en vía de desarrollo. Estos últimos argumentan su incapacidad para costear estándares hasta no lograr mayores niveles de desarrollo. Para ello se sustentan en el hecho de que existe el riesgo de perder sus ventajas comparativas relativas a los países con altos salarios.

Esta situación ha permitido a los países ricos dar argumentos similares para debilitar los estándares laborales nacionales. Desde su punto de vista, la competencia de los países con bajos costos laborales no les permite mantener sus estándares laborales y sociales (Segenberger, 2000).

### **1.3.1 Algunas ventajas específicas de la adopción de los estándares laborales**

Los estándares laborales pueden resultar positivos, no solo en el aspecto social sino también en el económico, según su implementación y aplicación. En primer lugar, ellos producen un efecto dinámico en la economía. En efecto, las empresas se ven abocadas a mejorar su competitividad por un mecanismo distinto al de deprimir los salarios, lo cual permite desarrollar otros tópicos, como la innovación tecnológica, o el mejoramiento de procesos. Los términos mínimos del empleo y del trabajo proporcionan un estímulo a los patrones para mejorar la gerencia, la tecnología, los productos, la organización laboral, y las habilidades y capacidades de los trabajadores.

El mejoramiento del entorno y la estabilidad laboral, puede generar un clima de confianza y entendimiento que se convierte en el mejor estímulo para el desarrollo de la solidaridad. De esta forma, se establece una canal de doble vía entre trabajadores y patronos, que permite a los trabajadores aportar conocimiento y experiencia para mejorar la toma de decisiones de las directivas. De igual forma, se crean mecanismos para que los intereses en conflicto se resuelvan mediante la consulta y la negociación.

Es un hecho que los trabajadores que laboran en un entorno de seguridad están más dispuestos a comprometerse con el

buen desempeño de la empresa, y de igual manera a transmitir sus conocimientos a otros trabajadores y a la gerencia; y están, así mismo, en mayor disposición de cooperar en cambios tecnológicos y organizacionales. La seguridad del trabajador puede estar coordinada con la flexibilidad del mercado laboral en la obtención de objetivos comunes (Segenberger, 2000).

La garantía de una protección para los trabajadores en un escenario de economías abiertas, susceptibles a una mayor presión competitiva, un cambio estructural más rápido y más volátil, y crisis externas contagiosas, se convierte en una alternativa positiva al proteccionismo, que permite un equilibrio beneficioso para la sociedad y para la economía interna. Por esta razón, para países en desarrollo es importante adoptar los estándares laborales como una herramienta para insertarse mejor en el contexto internacional globalizado.

Por citar un ejemplo, la eliminación del trabajo infantil no es sólo un imperativo moral, pues existen ventajas económicas en la adopción de medidas para erradicarlo. El trabajo infantil asegura la supervivencia de familias, pero lo hace al precio de reducir la esperanza de vida y los años de vida laboral. De igual forma, evita la formación académica y de habilidades, diminuye así la productividad del trabajo y, por último, aumenta la demanda laboral, llevando a la elevación de las tasas de desempleo, y presionando hacia bajos niveles de salario.

Hay que anotar también que los estándares laborales pueden convertirse en una válvula de escape frente al conflicto social generado por la creciente desigualdad. La discriminación excluye trabajadores del empleo en general o de actividades particulares, reduciendo de esta forma la capacidad del recurso humano. Esto implica la pérdida o el aprovechamiento de talento y habilidades del mercado laboral. La evidencia empírica muestra que los sistemas de transferencias sociales y las redes de seguridad social disminuyen las disparidades de la renta, consolidan la demanda agregada, reducen la pobreza, y previenen la agitación política (Segenberger, 2000).

Un esfuerzo encaminado a fomentar el desarrollo debe incluir una serie de políticas macroeconómicas expansivas y de políticas de mercado de trabajo activas para ayudar a nivelar la oferta y la demanda laboral, así como medidas de seguridad social y salarios mínimos son requeridas para contrarrestar la precarización de quienes pierden el empleo; facilitar su reingreso al mercado laboral y crear dinámicas de crecimiento y desarrollo.

#### **1.4 Posición del Banco Mundial frente a los estándares laborales**

En lo referente a la normatividad laboral, un análisis de las publicaciones del Banco Mundial durante la última década muestra, sin duda, una evolución en la postura de este organismo, frente al papel

que juegan las normas internacionales del trabajo, en los objetivos de reducir la pobreza y fomentar el desarrollo.

El World Development Report de 1995, estuvo dedicado en su totalidad al tema de los *Trabajadores en un Mundo Integrado*. En el reporte se evidencian posturas positivas sobre la importancia de los sindicatos para compartir los beneficios del crecimiento, y la importancia de fomentar normas que protejan a los menos favorecidos. No obstante, en el mismo texto se deja entrever una inclinación a reafirmar el concepto según el cual “el trabajo de bajo costo es la principal ventaja comparativa de los países pobres” (Banco Mundial, 1995).

Impulsado por la OIT, que en 1999 hizo de los estándares laborales una condición de membresía a través de la Declaración de junio de 1998, el Banco tuvo que pronunciarse al respecto y lo hizo en un documento, llamado *Normas fundamentales del trabajo y el Banco Mundial*. En este papel el Banco apoya varias de las disposiciones sobre algunas de las normas básicas (trabajo infantil, trabajo forzoso y discriminación), por considerarlas acordes con el desarrollo económico (Bakvis, 2002).

Los aspectos en los que el Banco se mostraba más reticente, se relacionaban con lo concerniente a la libertad de asociación y a la negociación colectiva. Aun después de que el Banco fijara la reducción de pobreza como su principal objetivo y prioridad, continuó sin respaldar algunos de los estándares laborales (Bakvis, 2002).

El Banco en este sentido afirmó: “En vista de que las dos anteriores normas políticas como económicas, algunos países se muestran reacios a adoptarlas. Así mismo, la evidencia empírica con respecto a sus beneficios económicos no es del todo clara” (Holzmann and Jørgensen, 2001).

Esta postura del Banco ha sido muy criticada. En efecto, el Banco escogió entre algunas de los estándares laborales con el argumento de que el cumplimiento de algunos de ellos no fomentaba directamente el crecimiento; aun a pesar de que la OIT ha insistido en la naturaleza “interconectada” de estas normas, no sólo entre sí, sino también con el entorno económico y social.

#### **1.4.1 Normas de trabajo, y su relación con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza**

Fue hasta el año 2001 que el Banco Mundial mostró un respaldo decidido a todos los estándares laborales, como fue explícito en el texto del discurso de su presidente James Wolfensohn. Estudios realizados en los últimos años no han podido mostrar ninguna evidencia que respalde a aquellos que afirmaban que la supresión de los derechos de los trabajadores para organizarse y negociar colectivamente incentiva el desarrollo económico.

Por el contrario, el conocido estudio de la OECD, de mediados de los 90, encontró una relación positiva entre expon-

taciones y crecimiento económico, de un lado y estándares laborales del otro (OECD, 1996). En el más reciente estudio de la OIT sobre los impactos económicos de estándares laborales, se encontró una leve pero positiva relación, entre los derechos de asociación y negociación colectiva y los flujos de inversión extranjera directa (Kucera, 2001).

De igual manera, el Instituto de Investigación noruego encontró una relación positiva entre el crecimiento económico y el mejoramiento de las normas del trabajo; por lo que concluyó que los estándares laborales pueden convertirse en un estímulo que dinamiza las transformaciones económicas, al desempeñar el papel de regulador y la vez facilitador (Dølvik and Tørres, 2002). Estas conclusiones se han visto respaldadas por el estudio del Banco Mundial realizado en 1999 y que determinó que el cumplimiento de los estándares laborales no perjudica el crecimiento económico. El estudio, además, concluyó que el respeto de las normas laborales lleva a una distribución más equitativa del ingreso.

En efecto, la versión publicada de esta investigación del Banco declara: “Una mayor densidad de sindicatos, aparentemente, genera un leve impacto, o no lo tiene, en el desempeño comparativo del mercado laboral [...] con una significativa excepción: la mayor densidad sindical está relacionada con la compresión de la distribución del salario y con la reducción de la desigualdad en los ingresos. [...] Fi-

nalmente, con respecto a la mayor densidad de sindicatos, un alto nivel de cubrimiento de las negociaciones (*high bargaining coverage*) está asociado con una reducción de las desigualdades en los ingresos” (Aidt and Tzannatos, 2001).

No es un resultado inesperado, teniendo en cuenta el compromiso manifiesto que ha asumido el Banco, en cuando a priorizar la reducción de la pobreza. Teniendo en cuenta la estrecha relación existente entre pobreza e inequidad, y el papel que la aplicación de los estándares laborales puede desempeñar en la disminución de las disparidades en la distribución del ingreso, es apenas lógica una aceptación de los mismos, como herramienta útil para impulsar el desarrollo en los países más pobres.

En el nuevo enfoque de reducción de la pobreza, el Banco ha hecho énfasis en la importancia de involucrar a las organizaciones que representan a los pobres y a los “no-pobres” en el desarrollo de estrategias para reducir la pobreza. En este sentido los sindicatos empiezan a tener una mayor relevancia (Banco Mundial, 2000).

#### 1.4.2 Comercio e inversión

Se ha producido todo un debate en torno a la conveniencia o no de incluir los estándares laborales en la Agenda de Negociación de la Organización Mundial del Comercio mediante la implementación de una cláusula social.

La relación entre comercio y normas del trabajo tiene una larga historia. Sin

ir más lejos la Carta de La Habana de 1948, cuyo fin era establecer la Organización Internacional del Comercio –pero que nunca fue ratificada–, incluía un compromiso de los países signatarios de mantener “normas del trabajo justas”. De igual forma, se dieron intentos por incluir los estándares laborales en la ronda del GATT en Uruguay en 1986 y luego en la reunión de la OMC, en Singapur, en 1996 (Bakvis, 2002).

No obstante, muchos acuerdos comerciales de orden regional o nacional se remiten en la actualidad a las normas internacionales del trabajo. Por ejemplo, el Sistema General de Preferencias (GSP) en la legislación comercial estadounidense se remite a los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores, y el NAFTA respalda los estándares laborales y otro tipo de normas. De igual forma, ocurre con MERCOSUR y su “Protocolo Sociolaboral”, de 1998.

Debido a la presión de diversas ONG, muchas multinacionales han adoptado, desde comienzos de los 90, *códigos de conducta* con respecto a las prácticas laborales, aun con las múltiples discusiones que se han suscitado acerca de su supervisión y aplicación. De manera simultánea, algunas agencias oficiales de desarrollo han empezado a incluir el respeto de los estándares laborales entre los criterios de financiación de sus proyectos (Bakvis, 2002).

No obstante, se encuentra una contradicción entre lo que el Banco pregoná y los condicionamientos a los que son someti-

dos los países que buscan obtener algún tipo de financiamiento. Con frecuencia, estas condiciones incluyen recomendaciones para reducir los niveles de los salarios, o flexibilizar el mercado laboral a través de medidas que estimulan el desempleo y presionan la baja de los salarios y de las condiciones de trabajo.

El FMI y el Banco han apoyado medidas que violan *de facto* los estándares laborales, a pesar de que las instituciones declaran su respaldo. Estos ejemplos dejan ver una contradicción entre lo que el Banco considera como objetivo primordial (disminución de la pobreza) y la aplicación de políticas macroeconómicas “deseables”.

## 2. AMÉRICA LATINA: INTEGRACIÓN COMERCIAL Y NORMAS LABORALES

### 2.1 Los actores sociales y su papel en los acuerdos de integración comercial

Es una preocupación común para los diferentes actores sociales, la posibilidad de una integración basada en una apertura total de las economías, desconociendo los diferentes grados de competitividad y preparación de los sectores económicos. Sobre todo, si se tiene en cuenta la reticencia que muestran algunos países para abolir los subsidios y prebendas en sectores tan sensibles como el agrícola.

Desde esta óptica la integración es

vista como una vía adecuada para ampliar mercados, pero que debe mantener mecanismos de defensa frente a prácticas comerciales agresivas por parte de terceros países (por ejemplo, la política agraria común de la Unión Europea o los subsidios agrícolas en los Estados Unidos), complementados con políticas sociales que faciliten una transferencia gradual de los beneficios del crecimiento económico que se puede derivar de un proceso de estas características.

Además, a nivel de organizaciones existen diferencias en cuanto a la percepción de este tipo de procesos (integración comercial bilateral o multilateral). Mientras los empresarios apoyan estos acuerdos, las organizaciones sindicales mantienen una posición muy crítica al respecto y en el mejor de los casos anteponen su apoyo a estos procesos, a un cambio de rumbo en aspectos centrales (Martínez, 2003).

A diferencia de las organizaciones sindicales, el empresariado no concibe una relación entre comercio y normas laborales. En casos extremos y condicionados por compromisos incluidos en los acuerdos de libre comercio como el NAFTA, las organizaciones empresariales han aceptado la adopción de algunos estándares laborales mínimos de aplicación universal.

La posición de las organizaciones de trabajadores más que expresar un total rechazo a la liberalización comercial y los esquemas de integración, deja entrever su preocupación porque el desarrollo co-

mercial se haga a costa de un deterioro de las condiciones del mercado de trabajo y de una degradación de las relaciones laborales.

Existen algunas organizaciones (Confederación Mundial del Trabajo - CMT) más radicales que otras (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres CIOSL), en cuanto a su oposición a los esquemas de integración actuales, pero que coinciden en incluir en la nueva ronda de negociaciones con la OMC temas como la cláusula social en los acuerdos comerciales; la renegociación de los acuerdos sobre propiedad intelectual; la implementación de controles a los capitales; y la apertura del comercio mundial a los productos agrícolas (eliminación de subsidios agrícolas).

Finalmente, tanto en materia de integración como de libre comercio, las organizaciones sociales demandan un nivel de participación mucho mayor que el actual, que en algunos casos como el ALCA, es prácticamente inexistente.

## **2.2 Las normas laborales en los acuerdos de integración económica**

Dentro de los distintos tratados y acuerdos de integración realizados hasta el momento en América, los siguientes contienen normas laborales:

1. Sistema de Integración Centroamericana – SICA.

2. Comunidad Andina de Naciones – CAN.
3. Comunidad y Mercado Común del Caribe – CARICOM.
4. Mercado Común del Sur – MERCOSUR.
5. Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLC (Canadá, Estados Unidos de Norte América y México).
6. Tratado de Libre Comercio – G3 (Colombia, México y Venezuela).
7. Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA.
8. Tratado de Libre Comercio Canadá – Chile.

En estas experiencias, analizadas en grados diferentes y con mayor o menor amplitud, se han incorporado normas laborales, aunque en algunos casos no se haya pasado de la simple declaración genérica. Todos estos procesos han tenido una motivación fundamentalmente económica o comercial y, por tanto, se han concentrado en facilitar la libre circulación de capitales, bienes y servicios. No es extraño, por tanto, que no se hayan incluido los aspectos laborales inherentes a cualquier proceso de esta índole.

En casi todos los casos ha sido en una etapa posterior a su negociación, y a veces muchos años después, que se han incorporado los aspectos laborales como instrumentos complementarios a los tratados. En este sentido las normas recogidas por las distintas experiencias de integración varían de un caso a otro. En algunas se privilegian los derechos fundamentales del

trabajo, mientras que en otras se privilegia el empleo y la seguridad social.

Esta heterogeneidad permite encontrar que en algunos procesos de integración se han omitido pronunciamientos respecto de ciertos derechos fundamentales, como la libertad sindical, la negociación colectiva, la huelga, el trabajo forzoso y la protección de los menores que trabajan. Este es el caso del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, que sólo recogió la obligación de no discriminación; la Comunidad Andina y el Tratado de Libre Comercio G3, que no recogieron ningún derecho fundamental; y el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, que igualmente sólo se ocupa de la obligación de no discriminación y de la igualdad de remuneración. Todos estos casos privilegian los temas de empleo y de seguridad social (Martínez, 2003).

En otras experiencias ha primado el tratamiento de los derechos fundamentales, sin descuidar el tratamiento de las condiciones de trabajo, empleo y seguridad social. La Comunidad del Caribe, CARICOM, el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN y el Tratado de Libre Comercio Canadá–Chile, son ejemplos de este tipo de enfoque (Martínez, 2003).

En cuanto a derechos fundamentales se destacan CARICOM, el MERCOSUR, el TLC (de América del Norte) y el TLC (Canadá–Chile), que han incorporado a sus normas de integración la totalidad de

los derechos fundamentales en materia de trabajo, según la Declaración de la OIT de 1998 sobre el particular. CARICOM se destaca, así mismo, por ser la única experiencia de integración que ha recogido en su normativa la totalidad de las instituciones de los derechos fundamentales del trabajo, de las condiciones de trabajo y del empleo, administración del trabajo, seguridad social y órganos de promoción (Martínez, 2003).

Los Tratados de Libre Comercio de América del Norte y el de Canadá-Chile, incluyen en su normativa los derechos fundamentales en materia de trabajo y las prescripciones protectoras respecto de algunas instituciones que conforman las condiciones de trabajo (jornada de trabajo, remuneración mínima y seguridad e higiene ocupacional), además de prescripciones sobre promoción del empleo y protección de trabajadores migrantes. No obstante, existe en estos tratados una menor preocupación por la atención de los derechos a la seguridad social.

El Mercado Común del Sur no incluye normas sobre condiciones de trabajo, salvo el caso de mecanismos de solución de controversias laborales, pero sí recoge todas las instituciones relativas al empleo. Al igual que los dos tratados de libre comercio mencionados en el párrafo anterior, se otorga menor atención a los derechos a la seguridad social.

En términos generales se puede concluir que CARICOM, es la experiencia que mayor número de previsiones en materia

laboral contiene: 31, seguida de MERCOSUR con 17, de TLC América del Norte y Canadá-Chile con 15 y Comunidad Andina con 14. Las experiencias de integración con menor número de prescripciones laborales son SICA, con siete, ALCA, con seis y G-3 con una. El tema en el cual se encuentra unanimidad en todos los acuerdos es el de la promoción del empleo (con 9 inclusiones) (Martínez, 2003).

El único tratado que hace un reconocimiento al derecho de estabilidad en el trabajo es el CARICOM. Este proceso de integración ha desarrollado un modelo de legislación sobre este tema.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NORMAS LABORALES EN LOS ACUERDOS  
E INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN**

	OEA	SICA	CAN	CARI-COM	MERCOSUR	TLC	TLC-G3	ALCA	FRECUENCIA
<b>Libertad sindical</b>									
Libertad sindical	•			•	•	•			5
Negociación colectiva	•			•	•	•			4
Huelga	•			•	•	•			5
Trabajo forzoso	•			•	•	•			5
Protección de menores	•			•	•	•			5
No discriminación	•	•		•	•	•		•	7
Igualdad de remuneración	•			•	•	•		•	6
<b>Sub total I.</b>	<b>6</b>	<b>1</b>		<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>		<b>2</b>	
<b>Derecho al trabajo</b>									
Jornada de trabajo	•			•		•			4
Descanso	•			•					2
Remuneración justa y adecuada	•	•		•		•			5
Estabilidad en el trabajo	•			•		•			2
Promoción o ascenso	•			•		•			2
Mujeres	•			•		•		•	3
Minusválidos	•			•		•			2
Vacaciones	•			•		•			2
Feriados	•			•		•			2
Seguridad e higiene	•			•		•			4
Mecanismos de solución				•	•	•			2
<b>Sub total II.</b>	<b>11</b>	<b>1</b>		<b>12</b>	<b>1</b>	<b>3</b>		<b>1</b>	
<b>Promoción del empleo</b>									
Movilidad de mano de obra		•	•	•	•	•	•	•	7
Formación profesional	•		•	•	•				4
Orientación vocacional	•	•	•	•	•				5
<b>Sub total III.</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	

<b>VI. ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO</b>									
Promoción del empleo	•	•	•	•	•	•	•	•	9
Movilidad de mano de obra		•	•	•	•	•	•	•	7
Formación profesional	•		•	•	•				4
Orientación vocacional	•	•	•	•	•				5
<b>Sub total III.</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	
<b>V. ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO</b>									
Administración del trabajo			•	•					2
Inspección del trabajo			•		•				2
<b>Sub total IV.</b>			<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>				
<b>V. SEGURIDAD SOCIAL</b>									
Seguridad Social	•	•	•	•	•		•		6
Subsidios por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales	•		•	•					3
Indemnización por lesiones o enfermedades de trabajo	•		•	•		•			5
Atención médica	•		•	•					3
Auxilio funerario			•						1
Protección contra desocupación	•		•		•				3
Protección contra la vejez	•		•	•					3
Pensión de sobrevivientes				•					1
<b>Sub total V.</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	
<b>VI. ÓRGANOS DE PROMOCIÓN Y CONTROL</b>									
Órganos de promoción	•		•	•	•	•			6
Órganos de control	•				•	•			4
<b>Sub total VI.</b>	<b>2</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>			
<b>TOTAL I-VI</b>	<b>28</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>31</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	

Fuente: Daniel Martínez, 2003.

De todos modos, a pesar de que se han logrado importantes avances en el tema de la inclusión de los temas laborales en los acuerdos comerciales de integración, aún es mucho lo que falta por hacer en lo que respecta a una adecuada aplicación de dicha normativa. Aún son muchas las quejas recibidas en la OIT por reiteradas y frecuentes violaciones que en este campo se observan en los países de la región.

Sin embargo, el fenómeno más preocupante en la región es el aumento del trabajo temporal, en la medida en que cada vez un mayor número de empresas recurre a la contratación de trabajadores bajo la modalidad de contratos de servicios o similares, lo cual evidencia que en la actualidad el problema no es tanto el de la incorporación de las normas laborales a los procesos de integración y de libre comercio sino el de la progresiva reducción del ámbito de aplicación de las mismas.

### **2.3 Los sistemas generalizados de preferencias**

Si bien los sistemas de preferencias comerciales (menores aranceles, aumento de cuotas de importación, etc.) no se constituyen en acuerdos en un sentido estricto, el otorgamiento de preferencias a la importación de productos producidos en países en desarrollo supeditado al cumplimiento de determinadas condiciones, se constituyen en un importante objeto de análisis con el fin de determinar los vínculos entre comercio y normas laborales.

Estos sistemas condicionan el otorgamiento de preferencias comerciales al cumplimiento, por parte de los países beneficiarios, de ciertos requisitos, exigidos por el país que otorga las preferencias, en materia laboral (respeto a los derechos fundamentales en el trabajo, reconocidos por la OIT), medioambiental, de propiedad intelectual, etc; siendo los más importantes el aplicado por la Unión Europea y el de los Estados Unidos de Norteamérica.

Para el 2002 la UE condicionó la renovación y ampliación de su SGP a la aplicación eficaz de los derechos fundamentales de los trabajadores. Con el nuevo Plan, que abarca ahora productos de especial importancia para los países en desarrollo, las tarifas arancelarias se reducirían en 8.5 puntos porcentuales para los países que soliciten el beneficio y respeten los derechos fundamentales. Además, la UE puede excluir del Plan a países que violan esos derechos fundamentales (Martínez, 2003).

Entre tanto, los Estados Unidos aplican beneficios arancelarios a aquellos países que, entre otros requisitos, adopten medidas adecuadas para asegurar el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo. En los últimos 20 años, el Sistema ha beneficiado a muchos países, si bien, por no respetar dichos derechos, se han suspendido los beneficios a 13 países y en unos 30 casos más los países denunciados debieron modificar su legislación laboral para poder seguir beneficiándose del Sistema (Martínez, 2003).

## **2.4 Integración, liberalización de los mercados, empresas multinacionales y relaciones laborales.**

No es común que los acuerdos de libre comercio contemplen cláusulas laborales, salvo excepciones recientes como el Acuerdo entre Canadá y Chile, entre México, Estados Unidos y Canadá, entre Chile y los Estados Unidos y algunos otros. No obstante, muchos de estos tratados de integración han permitido a las empresas multinacionales ampliar su presencia en diversos países, atraídas por las facilidades otorgadas a la inversión extranjera, entre las cuales con frecuencia se incluye un tratamiento laxo en lo que atañe al respeto a la normatividad laboral.

Si bien ésta fue la tendencia durante la década de los noventas, comienza a apreciarse y cada vez con más frecuencia que algunas de estas empresas negocian acuerdos con sus trabajadores, sobre temas relativos a las relaciones laborales entre empresa y trabajadores y a las condiciones de trabajo de éstos. Este nuevo marco de aplicación de la normativa laboral internacional establece un precedente frente a la apreciación de que las empresas multinacionales se instalan en países en los que, entre otras ventajas, existe una gran laxitud en la naturaleza y aplicación de las normas laborales. Así, estos acuerdos muestran un progresivo, aunque aún lento, desarrollo de un mayor compromiso de respeto a la normatividad laboral,

en especial lo que toca a los derechos fundamentales.

## **3. LOS ACUERDOS BILATERALES DE INTEGRACIÓN COMERCIAL Y SU CONTENIDO LABORAL**

### **3.1 Provisiones laborales de los TLC de Chile y Singapur**

Desde una óptica laboral, los TLC firmados por Estados Unidos con Chile y Singapur, la desregulación del comercio y la liberación de los flujos de capital pone muchos empleos en riesgo. La competencia basada en el incremento de las habilidades y productividad mediante la incorporación de tecnologías blandas (capacitación, gestión, procesos, etc.) y duras (maquinaria), puede ser positiva para los trabajadores, pero existe el riesgo de que se opte por la competencia basada en sueldos bajos, en la precarización de las condiciones de trabajo, y el debilitamiento de los derechos de los trabajadores en lo que se conoce como una *carrera hacia el fondo*.

El Congreso norteamericano ya había reconocido este peligro en la Ley de Autoridad para la Promoción del Comercio (*Trade promotion authority* por sus siglas en inglés-TPA), y por ello ha ejercido presión para que se logre asegurar que los derechos de los trabajadores se protejan en nuevos acuerdos comerciales. Uno de los varios objetivos de negociación en la sección 2102(a)(6) del TPA es “promover

el respeto para los derechos de los trabajadores ... consistente con estándares de trabajo básicos de la OIT" en nuevos acuerdos comerciales. El TPA también incluye los objetivos de negociación acerca de las peores formas de trabajo infantil, la no-derogación y aplicación efectiva de las normas laborales (LAC, 2003).

No obstante, las provisiones laborales de los TLC de Chile y Singapur se quedan cortas en cumplir estos objetivos. Incluso estos acuerdos han dado un paso atrás respecto a las provisiones hechas sobre los derechos de los trabajadores en el TLC de EE.UU.-Jordania y en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En los acuerdos de Chile y Singapur, hay sólo una estipulación sobre los derechos laborales y es la obligación de que cada país imponga las normas laborales que considere convenientes. Todas las otras obligaciones contenidas en los capítulos del trabajo, muchas de las cuales han sido tomadas de los objetivos para la negociación fijadas por el Congreso norteamericano, no son explícitamente cubiertas por el sistema del arreglo de disputas y, por tanto, son inaplicables (LAC, 2003).

A primera vista, los capítulos laborales de los tratados firmados por Estados Unidos con Chile y Singapur aparecen similares provisiones laborales a las del TLC con Jordania. Los compromisos claves del TLC con Jordania aseguran que los estándares laborales básicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se reconozcan y sean protegidos por la ley domés-

tica, y que no sean derogados o ignorados.

Estas condiciones están presentes en los TLC de Chile y Singapur. Pero hay una diferencia crucial. Bajo el acuerdo con Jordania, los países pueden establecer una reclamación con respecto a las fallas de la contraparte en cumplir con cualquier provisión del capítulo laboral, inclusive los compromisos en la no-derogación de los estándares de la OIT. En el marco del mecanismo de la resolución de disputas bajo el TLC con Jordania, los casos relativos al no cumplimiento de la normatividad laboral pueden ser debatidos en el contexto del acuerdo. En los acuerdos de Chile y Singapur, por otro lado, las quejas con respecto a los compromisos laborales claves no se pueden llevar ante el mecanismo de resolución de disputas.

De hecho, la única provisión laboral que es susceptible de ser sometida a la resolución de disputas en ambos acuerdos es el compromiso de cumplir efectivamente las leyes domésticas. Y mientras los procedimientos de resolución de disputas y de arreglo eran idénticos para las provisiones de trabajo, medio ambiente, y las provisiones comerciales del TLC con Jordania, las provisiones del trabajo y el medio ambiente en los TLC con Chile y Singapur son diferentes y más débiles que las provisiones para la aplicación de las obligaciones en el terreno comercial.

En estas circunstancias, los acuerdos de Chile y Singapur representan un retroceso respecto al SGP vigente, bajo el cual a los países se les pueden negar los benefi-

cios del comercio si ellos no han tomado, o no están dando pasos para aplicar los derechos laborales internacionalmente reconocidos. Esto es un estándar sustancial, que vas más allá de ser sólo un requisito para imponer las leyes domésticas. El SGP requiere explícitamente que los países aseguren que sus leyes garanticen la libertad de asociación y el derecho de organizarse en sindicatos y negociar colectivamente, impidan el trabajo forzado, establezcan una edad mínima para el empleo de niños, y reflejen condiciones aceptables respecto al salario mínimo, horas del trabajo, salud y seguridad.

Los trabajadores han utilizado el proceso de reclamación del SGP para revisar los abusos de derechos laborales en docenas de países, incluido Chile. Bajo el TLC de Chile el instrumento de petición del GSP será remplazado por las provisiones laborales del TLC que son evidentemente más débiles. En el papel las disputas laborales sólo se discutirán cuando se compruebe el fracaso del país en imponer sus propias leyes laborales, por inadecuadas que esas leyes sean. Incluso si se encuentra una violación de este compromiso, el remedio no sería la suspensión de los beneficios comerciales. El TLC pierde también el procedimiento individual de petición disponible bajo el SGP, que les da a los trabajadores una voz importante en el proceso de revisar y mejorar los derechos de los trabajadores (LAC, 2003).

Al enfocarse exclusivamente en la aplicación de leyes laborales domésticas, los

TLC de Singapur y Chile terminan creando un perverso incentivo. Un país podría modificar sus leyes para prohibir la conformación de asociaciones de trabajadores, permitir el trabajo infantil y trabajos forzados, e invalidar todos los acuerdos de negociación colectiva, y no se expondría a ninguna sanción bajo los acuerdos de Chile y Singapur.

### **3.2 CAFTA, débil protección de los derechos laborales**

Los defensores del libre comercio argumentan que entre sus beneficios está el aumento del bienestar y el mejoramiento del respeto de los derechos laborales. Pero ello no ocurrirá si no se adoptan protecciones ejecutables en la estructura misma de los acuerdos. La Ley que aprobó la Autoridad de Promoción Comercial promulgada por el Congreso de Estados Unidos compromete a su gobierno a asegurarse que los acuerdos comerciales que firme, promoverán el respeto a los derechos de los trabajadores. En esa dirección el CAFTA incluyó provisiones para los derechos laborales, pero las mismas son muy débiles, pues no asegura que los países estén en conformidad con los derechos laborales internacionalmente reconocidos y falla en proteger a las mujeres contra la discriminación laboral.

El acuerdo exige a los países respetar sus propias leyes laborales, las cuales pueden o no estar en concordancia con los estándares internacionales, pero adicionalmente incluye un débil mecanismo de

exigibilidad para asegurar el cumplimiento de ese débil compromiso. Falla también al no exigir a los países que incluyan garantías procesales y soluciones para corregir las violaciones detectadas. Además, el mecanismo que se propone construir para la cooperación, no garantiza un financiamiento que asegure su eficacia. Dado el bajo nivel de respeto de los derechos laborales en Centroamérica, el acuerdo incluye pocos incentivos para mejorar dicha situación.

En lugar de asegurar la adecuación de las normas laborales de los países de la región con las normas internacionales establecidas por la OIT, el Tratado sólo “recomienda a las partes trabajar por asegurar dicha concordancia, y no debilitar las protecciones laborales consagradas en sus leyes, como medio para estimular el comercio y las inversiones”. Si un país viola tales provisiones, no sufrirá consecuencias significativas, pues el acuerdo no contempla la posibilidad de multas o sanciones por tales violaciones.

Las leyes laborales centroamericanas están lejos de cumplir los estándares internacionales. En diciembre de 2003, Human Rights Watch reportó que las leyes de El Salvador referidas a la libertad de asociación no protegen adecuadamente este derecho. Los procedimientos de despido de trabajadores pueden ser manipulados contra los sindicalizados, el proceso de registro sindical es excesivamente engoroso, la discriminación antisindical en la contratación no está explícitamente

prohibida y las provisiones contra los despidos y suspensiones antisindicales son débiles y fáciles de burlar. El Tratado no exige a los países miembros corregir esas carencias ni previene contra el futuro debilitamientos de dichas leyes.

Aunque la enumeración de derechos laborales que hace el CAFTA incluye cinco derechos laborales internacionalmente reconocidos, excluye las normas relativas a la eliminación de la discriminación en el empleo, uno de los cuatro derechos fundamentales proclamados por la OIT en la Declaración de Principios de 1998. En estas condiciones, Guatemala podrá continuar con su ilegal práctica de exigir prueba de embarazo a las mujeres en las zonas francas de exportación; al igual que lo hacía un decreto promulgado por la ministra de trabajo de Samper, y que debió ser derogado frente a la protesta internacional.

Si un país es sancionado por violar los derechos incluidos en el Tratado, basta el pago de la multa, y no incluye mecanismos para obligar a corregir las violaciones sancionadas, y puede continuar con el pago de la multa y persistir en las violaciones.

El mecanismo creado para la cooperación laboral, destinado a brindar asistencia técnica dispondrá de recursos limitados, pues la administración Bush ha reducido el presupuesto de cooperación laboral a nivel mundial desde US \$99.5 millones en 2004 a sólo US \$19 millones para 2005 (una reducción del 82%). Con los contenidos negociados, el no estimula el mejoramiento de la legislación labo-

ral y la adecuada sanción de las violaciones que se presenten, sobre todo en el caso de la discriminación contra la mujer. Por ahora, el Tratado ha sido sometido al Congreso, pero su aprobación atraviesa dificultades en medio de la campaña electoral, y no es improbable que el tema laboral esté en el centro de las preocupaciones de los legisladores estadounidenses, que podría conducir a la exigencia del fortalecimiento de las garantías del respeto de los derechos laborales.

#### **4. EVALUACIÓN DEL TRATADO NORTEAMERICANO DE LIBRE COMERCIO (NAFTA / TLCAN)**

##### **4.1 Análisis del caso mexicano**

Una observación detallada del proceso conducente a la creación del ALCA y de las intenciones manifiestas, en especial de Estados Unidos, permite entender que se avanza hacia una especie de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) extendido para todo el continente. De hecho, los primeros borradores sugieren que el tratado propuesto toma como modelo inmediato al TLCAN, que entró en vigor en 1994 (Wise, Gallagher, 2002).

Esta situación hace que la evaluación de los impactos del TLCAN, en los países que lo conforman (Canadá, Estados Unidos, México) permita establecer ciertos parámetros acerca de los posibles impactos y consecuencias de un acuerdo de es-

tas características, pero a mayor escala, como en últimas parece ser el ALCA.

##### **4.1.1 Comercio y desarrollo**

La apertura comercial y de capitales, acompañada de los procesos de integración inherentes a la globalización, ha terminado convirtiéndose para muchos países en desarrollo, más que un modelo de inserción en la economía internacional, en un modelo de desarrollo. Lo que ha mostrado la evidencia empírica es que el modelo aperturista, está concebido sólo como un modelo de acumulación, que de ninguna forma aborda los problemas distributivos y que, por el contrario, aumenta las brechas ya existentes en cuanto a ingresos, educación y desarrollo, no sólo a nivel individual sino también regional.

Bajo este marco conceptual, el análisis de los resultados del TLCAN, o NAFTA, para México, se constituye en una muestra de los efectos que el ALCA podría tener para las naciones del resto del continente, habida cuenta de las diferencias estructurales existentes en el nivel de desarrollo de los países. Las cifras oficiales tanto del Banco Mundial como del gobierno de México demuestran, como ya se mencionaba con anterioridad, la mejoría en algunas de las variables macroeconómicas. La liberalización comercial ha conseguido estimular el comercio y las inversiones, y ha puesto la inflación bajo control. Las exportaciones de México han crecido rápidamente a un promedio anual

del 10,6 por ciento desde 1985, y casi se ha triplicado la inversión extranjera directa, llegando a un índice de crecimiento del 21 por ciento anual. La inflación ha sido dominada considerablemente (Wise, Gallagher, 2002).

Sin embargo, un análisis más detallado de las cifras arroja las siguientes conclusiones:

- El crecimiento económico de México en los últimos años ha sido lento - menos de un 1 por ciento per cápita anual desde 1985 a 1999- comparado con el 3.4 por ciento desde 1960 a 1980.
- Si bien se han incrementado las exportaciones, las importaciones lo han hecho mucho más, lo cual arroja en su balanza comercial un saldo negativo.
- Se han creado pocos puestos de empleo. El sector industrial, uno de los pocos que ha mostrado un crecimiento económico significativo, ha visto una pérdida neta en cuanto a puestos de trabajo desde que la TLCAN, entró en vigor.
- Los salarios reales han descendido a nivel nacional. El salario mínimo real ha bajado un 23 por ciento bajo el TLCAN, en tanto que los salarios industriales han descendido un 12 por ciento bajo el TLCAN.
- La entrada en vigor del TLCAN aceleró los procesos de informalización del trabajo. En la actualidad el 60 por ciento de los empleados no reciben los beneficios que exige la ley laboral de México

y se estima que un tercio de la población económicamente activa trabaja en el sector informal.

- El número de hogares que viven en la pobreza se ha incrementado en un 80 por ciento desde 1984, con el 75 por ciento de la población del país viviendo por debajo de la línea de pobreza en la actualidad.
- La desigualdad ha empeorado y el coeficiente de Gini en México (la medida estándar internacional de desigualdad) se ubica en 0.48 lo cual convierte a México en una de las naciones con mayor desigualdad del hemisferio.
- El sector agrícola está en crisis, ahogado por las importaciones de granos de los EE.UU. han caído los precios comerciales, y la ayuda gubernamental se ha reducido. Cuatro quintas partes de la población rural de México viven en la pobreza, y más de la mitad en una pobreza extrema (Banco Mundial, 2002).

Estas cifras dejan claro que la integración económica de México no se ha expresado en un mayor desarrollo y, por el contrario, en algunos casos la integración comercial ha acelerado procesos de empobrecimiento y desigualdad.

#### **4.1.2 Medioambiente: degradación acelerada**

Los defensores del TLCAN al ser cuestionados sobre el tema ambiental, preveían que la integración económica con México

llevaría finalmente a una creciente armonización de los estándares medioambientales y de desarrollo. Entre 1985 y 1999, la contaminación atmosférica ha crecido en torno a un 97 por ciento. Para nadie es un secreto las constantes quejas contra las maquilas, que proliferaron con el TLCAN, debido al grave daño que causan al medio ambiente (Mendiola, 1997).

El caso del maíz muestra como un acuerdo de estas características puede impactar el medioambiente. El gobierno mexicano ha apoyado a compañías como Monsanto para distribuir semillas híbridas, que supuestamente tienen mayor rendimiento. No obstante, a diferencia del maíz ‘criollo’, el grano procedente de cultivos ‘híbridos’ no sirve como semilla, lo que obliga al campesino a adquirirlas cada temporada. Las semillas híbridas requieren mayor cantidad de fertilizantes y de químicos, que proveen las mismas empresas. Adicionalmente en Chiapas, la utilización intensiva de insecticidas ha causado severos problemas para la salud de los campesinos.

El gobierno mexicano calcula que los costos económicos de la degradación medioambiental han ascendido a un 10 por ciento del producto interno bruto (PIB) anual, lo que equivale a 36 billones de dólares anuales. Este incremento de los costos supera el índice del aumento del producto interno bruto, que asciende a solo un 2,6 por ciento sobre una base anual (Wise, Gallagher, 2002).

#### **4.1.3 *La liberalización de la agricultura en México***

Durante más de dos décadas, los EE.UU. han promovido de diferentes maneras la liberalización rápida e incondicional de las economías en desarrollo, mientras se aseguraba de mantener y consolidar sus propios mecanismos de apoyo a la agricultura. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) supuso un ejemplo sin precedentes de liberalización acelerada y fue presentado como el paradigma de un nuevo modelo de relaciones comerciales

En el sector agrario, donde México supuestamente tenía una ventaja comparativa, el comercio con EE.UU. se ha incrementado desde 1994, pero el valor de las exportaciones estadounidenses ha excedido con mucho las de su vecino del sur. Lo que es más importante, el proceso no ha llevado a una reducción en los niveles de pobreza, que permanecieron prácticamente iguales durante la década de los 90. Los niveles de desigualdad no sólo no se han reducido, sino que incluso han crecido en los estados del cinturón sur del país.

El TLCAN preveía la liberalización rápida de la mayor parte de los sectores, con excepción de una lista de productos ‘sensibles’ para alguna de las partes. Al estar entre los productos ‘sensibles’, se acordó retrasar hasta 2008 la liberalización completa del maíz.

No obstante lo acordado, poco después de la liberalización, las importacio-

nes de maíz procedentes de EE.UU. se duplicaron con respecto a la media de los años anteriores; y una transición que debía haber durado quince años se vio reducida a poco más de treinta meses. La liberalización y la avalancha de importaciones baratas han traído consigo el desplome de los precios y el deterioro de las condiciones de vida de los pequeños productores. Desde la entrada en vigor del TLCAN el precio real del maíz ha caído en México más de un 70 %. Esto significa que los productores maiceros viven hoy con menos de un tercio de los ingresos que tenían en 1994 (Fanjul, Fraser, 2003).

#### **4.1.3.1 Maíz y TLC: ¿reconversión productiva?**

La oleada de exportaciones estadounidenses ha creado una presión adicional sobre los empobrecidos granjeros de maíz en México. Esto no sólo ha causado un incremento de la pobreza y de la emigración, sino que amenaza además a la rica reserva de biodiversidad de plantas cultivadas por los granjeros tradicionales del país, considerada por los agricultores de todo el planeta como un bien público.

En tanto Estados Unidos mantenga las ayudas internas a su producción agrícola, será muy difícil para la agricultura de cualquier país competir exitosamente con este país. Este “dumping”, lo ha soportado México y en especial sus campesinos más pobres, al punto que cultivos tan tradicionales en ese país como el maíz,

están a punto de desaparecer. La situación reviste particular gravedad si se tiene en cuenta que México es uno de los principales consumidores de este cereal en el continente, por lo que la cuestión acerca de la seguridad alimentaria, más que un discurso nacionalista, se convierte en un aspecto muy importante a la hora de negociar en el área agrícola.

Los productores mexicanos están atrapados en una competencia contra un sector que recibe cantidades ingentes de dinero por parte del gobierno estadounidense, y está controlado por un puñado de compañías transnacionales. Las exportaciones de maíz norteamericano a precios artificialmente bajos están destruyendo los medios de vida a los pequeños productores en los países en desarrollo.

#### **4.1.3.2 La estructura del sistema de apoyo del gobierno de EE.UU.**

En sus informes a la OMC los EE.UU. niegan la existencia en su país de cualquier subsidio a la exportación del maíz; y declaran estar actuando ajustados a la normatividad de la OMC. El problema es que la regulación de la OMC sobre agricultura ignora que las trasferencias a los productores (como en el caso estadounidense) suponen de hecho un subsidio a la exportación.

En el año 2000 los productores estadounidenses de maíz recibieron ayudas por 10.100 millones de dólares. Por otra parte, cálculos demuestran que el compo-

nente de subsidio ‘implícito’ en las exportaciones de EE.UU. a México está entre los 105 y los 145 millones de dólares anuales. Esta cantidad es similar al ingreso acumulado de 250.000 productores de maíz en Chiapas (Fanjul, Fraser, 2003).

No obstante, estas cifras omiten un importante “subsidio” oculto: los créditos a la exportación. Las ventajosas condiciones crediticias y la expansión de mercados para las exportaciones baratas de EE.UU. fuerzan los precios a la baja, funcionando en la práctica como un subsidio a la exportación.

Hay que diferenciar los fines de los diferentes subsidios, entre aquellos orientados a proteger un sector en desarrollo y otros destinados a ofrecer facilidades a sectores que no lo necesitan, frente a la competencia externa. Es un hecho que en EE.UU. las explotaciones más grandes acaparan la mayor parte de los recursos. Alrededor de un quinto de los productores más ricos concentran la mitad del total de las ayudas gubernamentales al sector. En este esquema las compañías agroalimentarias exportadoras son las otras grandes beneficiarias del sistema de ayudas estadounidense y de las liberalizaciones regionales como la del TLCAN.

#### **4.1.3.3 Cuando no hay para vivir**

La caída de los ingresos durante la década de los 90 tiene implicaciones directas en la seguridad alimentaria de la población rural. La falta de recursos hace

que el consumo de carne y pescado sea excepcional. De igual forma, el colapso en los precios del maíz obliga a las mujeres a trabajar para conseguir otros ingresos, dejando de moler el maíz en casa. En la actualidad, muchas familias consumen tortillas de harina de maíz que les venden las grandes compañías transnacionales.

De otra parte, la migración está concentrando la propiedad de la tierra. El ejido Nueva Linda, de Chiapas, repartió entre sus ejidatarios 300 has. Tras la reforma de 1994, el 90% de ellos han vendido sus parcelas a un cacique local y muchos se han visto obligados a emigrar.

#### **4.1.4 Los ganadores y perdedores de la liberalización**

El impacto del dumping en los campesinos mexicanos se puede cuantificar en el impacto social que la apertura ha tenido en las regiones tradicionalmente agrícolas:

- En las zonas rurales uno de cada dos mexicanos vive hoy en la pobreza extrema.
- En el caso de los estados del sur –Chiapas, Oaxaca y Guerrero, que dependen en gran medida del maíz- la pobreza extrema rural se eleva al 70% de la población.
- Se calcula que en la actualidad unos 300.000 trabajadores mexicanos se ven obligados a emigrar a EE.UU. cada año.

En el lado mexicano los ganadores se

sitúan en el sector importador: desde los grandes grupos ganaderos hasta las industrias productoras de refrescos, que utilizan la fructosa del maíz.

Por el lado del consumo, la caída de los precios del maíz no ha sido positiva para los consumidores mexicanos. Las compañías beneficiadas de las importaciones baratas no han trasladado ese ahorro al precio de los alimentos elaborados con maíz. Pese a que esa materia prima (maíz) supone el 80% del costo de producción, el precio del kg de tortilla se multiplicó por cuatro, en términos reales, entre 1994 y 1999 (Fanjul, Fraser, 2003).

De otra parte, un campesino medio de la región de Puebla recibió en el 2002 cerca de 400 dólares por su cosecha, cuando sus costos de producción estuvieron entre 460 y 520 dólares. La liberalización supuso una transformación de los programas de apoyo al productor, pero la escasez de recursos y la mala gestión los dejan lejos de compensar la caída de los precios (Yunes, Naude, 2002).

En términos generales se puede decir que para los maiceros mexicanos, el TLCAN, las políticas estadounidenses de *dumping* y la actitud del gobierno mexicano han traído competencia desleal, inseuridad y mayores niveles de pobreza. Para los contribuyentes, ha traído la pérdida de miles de millones de dólares en forma de aranceles legales no cobrados. Para los consumidores, el TLCAN ha traído el incremento abrupto de los precios de la tortilla de maíz y el deterioro de la

calidad de lo que comen; y para el medio ambiente, el agotamiento de los recursos y la desaparición progresiva de un tesoro genético.

## 4.2 Impacto social del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

### 4.2.1 México

#### 4.2.1.1 Empleo manufacturero

El empleo en el sector de las manufacturas diferente al de las maquilas asciende a cerca de 1.4 millones de puestos, en enero de 1994, con un pronunciado declive durante la crisis del peso, y una recuperación importante que produjo 91.000 trabajos adicionales en el año 2000, para declinar nuevamente, luego de tres años. Este último declive se debió en particular a la recesión estadounidense. Lo anterior evidencia que el NAFTA ha llevado a una mayor sincronía entre las economías mexicana y estadounidense, al punto que el ciclo de negocios de los Estados Unidos ha tomado un papel dominante en la suerte de la economía mexicana. En mayo de 2003 se contabilizaron 1.3 millones de trabajos en las manufacturas no maquiladoras, cerca de 100.000 menos que cuando el NAFTA entró en vigencia (Polasky, 2003).

El crecimiento en los trabajos de las maquiladoras no es atribuible directamente al NAFTA aunque si al comercio, pues

el programa de maquilas precede al pacto (1965), pero el NAFTA sin duda trajo reducciones significativas de aranceles que estimularon el subsector de las maquilas. No obstante lo anterior, el NAFTA empezó el proceso de eliminación progresiva de las ventajas del programa de maquiladoras, mientras garantizaba un tratamiento similar a las manufacturas diferentes a las provenientes de las maquilas en México. El empleo de las maquilas ha aportado cerca de 550.000 nuevos empleos adicionales a los que proveía antes del NAFTA (Polasky, 2003).

Debido a las altas tasas de crecimiento poblacional y al ingreso de las mujeres a la fuerza de trabajo en proporciones cada vez mayores durante los ochentas y noventas, México presenta abundancia en la mano de obra disponible. La fuerza de trabajo mexicana creció de 32.3 millones al entrar en vigencia el NAFTA a 40.2 en 2002.

Si bien México disfrutó la ventaja de ser el primer país de bajos salarios en conseguir un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, a medida que más acuerdos de libre comercio son negociados, los programas de preferencia unilateral se expanden, y los miembros de la Organización Internacional de Comercio crecen, la ventaja de ser el primero se diluye progresivamente. La llegada de China a la OMC, ha significado el aumento en la competencia a las manufacturas mexicanas, en particular en sectores intensivos en mano de obra como la indumentaria y los aparatos electrónicos.

#### **4.2.2 *Empleo en el sector servicios.***

El impacto del NAFTA en el empleo en el sector de servicios, no ha sido demasiado significativo debido a que la mayoría de los servicios no son comerciales y aquellos que lo son, como los servicios financieros y de telecomunicaciones, no son intensivos en trabajo. México ha tenido un pequeño déficit comercial en servicios con los Estados Unidos, por lo que cualquier impacto en el empleo es probable que fuera negativo. La proporción del empleo total encontrado en el sector de servicios aumentó de un 51 por ciento que era cuando el NAFTA entró en vigencia, a un 57 por ciento en 1997. La mayor parte de este crecimiento se debió a que la absorción de empleo por parte del sector agrícola, disminuyó en un 25.7 por ciento entre 1993 y el 2002 (Vicario, Mimeo).

##### **4.2.2.1 *Salarios y productividad.***

La teoría del comercio sugiere que un país con abundancia de trabajo no calificado (como México) que abre su comercio, experimentará retornos crecientes (salarios) a sus trabajadores no capacitados. Sin embargo, los salarios para trabajadores en el sector manufacturero y de maquilas están incluso por debajo de los niveles previos al NAFTA. Este decepcionante comportamiento ha ocurrido a pesar de que la productividad de los trabajadores mexicanos ha aumentado desde que el NAFTA entró en vigencia (Polasky, 2003).

La mayor parte de la disminución en los salarios reales ocurrió como resultado de la crisis del peso de 1994-1995, que permitió el incremento en el costo de los bienes importados y de la tasa de inflación; en tanto que los salarios fueron restringidos por la política monetaria y de determinación de salarios del gobierno. Los salarios se recuperaron después de este choque macroeconómico, sin embargo, no fue suficiente para compensar las pérdidas sufridas en los salarios reales.

En el presente, la oferta en el mercado de trabajo continúa excediendo la demanda en la mayoría de las categorías de trabajo en México, contribuyendo al menos con una explicación parcial de los pobres resultados en cuanto al nivel de los salarios. Además, mayor integración a la economía global como resultado de la liberalización del comercio y una mejor protección de los inversionistas extranjeros ha significado que, para muchas categorías de trabajo no calificado y semi calificado, la competencia se encuentre no sólo en los mercados de trabajo doméstico sino también en los internacionales, a medida que las firmas toman decisiones de producción basadas en los costos laborales de varios países.

#### **4.2.2.2 Inequidad y pobreza.**

La inequidad en México es alta, como lo es en gran parte de Latinoamérica. Sin embargo, en el caso mexicano, desde 1994 la inequidad otra vez está en aumento.

Haciendo una comparación con el periodo previo a la implementación del NAFTA, el 10 por ciento de los hogares con mayores salarios han aumentado su proporción del ingreso nacional, mientras el otro 90 por ciento ha perdido porción de su ingreso o no ha visto ningún cambio en éste. La inequidad regional dentro de México se ha incrementado también, reversando una tendencia de largo plazo hacia la convergencia en los ingresos regionales (Vicario, mimeo).

#### **4.2.3 Estados Unidos**

##### **4.2.3.1 Empleos.**

El impacto del NAFTA en la economía de los Estados Unidos, en el empleo y bienestar de sus ciudadanos es significativamente menor que su impacto en México o Canadá, por muchas razones. La economía estadounidense es mucho mayor que la de sus vecinos; y es menos dependiente del comercio porque tiene un gran mercado doméstico; y solo un tercio de su comercio total es con sus socios del NAFTA. Además, sus reducciones arancelarias fueron mucho menores proporcionalmente que los cortes en los aranceles hechos por sus socios (Polasky, 2003).

Una fuente muy útil de información acerca del impacto del NAFTA sobre la pérdida de trabajos puede ser encontrada en la información compilada por el programa de Asistencia para el Ajuste Comercial (NAFTA-TAA, Trade Adjustment

Assistance, por sus siglas en inglés). Según esta fuente, para septiembre de 2003, un total de 525.094 trabajadores se han certificado como trabajadores que han perdido sus trabajos debido al NAFTA bajo el programa NAFTA-TAA. Un análisis detallado de información anterior sobre el NAFTA-TAA mostró que cerca de la mitad de estas pérdidas de trabajo se debían a los cambios en la producción mexicana (Bolle, 2000).

La industria de indumentaria produjo el mayor número de trabajos perdidos certificados por el NAFTA-TAA, cerca del 28 por ciento de aquellos elegibles bajo el programa, seguido por los aparatos eléctricos (13%), automóviles y partes (7%) y metales fabricados (6%) (Bolle, 2000).

#### *4.2.3.2 Salarios y productividad.*

El principal cambio estructural en cuanto a los salarios es la ampliación de la diferencia entre los trabajos de los trabajadores capacitados y no capacitados que ha sido observada en las últimas tres décadas. El NAFTA ha favorecido esta tendencia, debido a que estimula el crecimiento de las cadenas de producción global, o outsourcing, que permite a los fabricantes mantener partes altamente calificadas del proceso de producción en los Estados Unidos, mientras se envían las operaciones con baja calificación a lugares donde la mano de obra es relativamente barata (Feenstra, 2001).

Sin embargo, el NAFTA probablemen-

te ha jugado un rol pequeño en el crecimiento de la productividad estadounidense por dos razones: los aranceles estadounidenses eran ya bajos antes del NAFTA y el comercio con el resto del mundo juega un papel más importante.

#### *4.2.3.3 Inequidad.*

La inequidad económica en los Estados Unidos ha aumentado durante la mayor parte de los últimos dos décadas. Desde los años ochentas, el quintil más rico (el 20 por ciento más alto) de los hogares estadounidenses ha incrementado su proporción de ingreso doméstico de 44 a más del 50 por ciento, mientras tanto uno de los otros cuatro quintiles de hogares ha visto disminuir su proporción de ingreso. La creciente diferencia de salarios entre los trabajadores calificados y no calificados es una de las causas de la creciente inequidad (Vicario, mimeo).

### **4.2.4 Canadá**

#### *4.2.4.1 Empleos.*

El impacto del NAFTA en Canadá no puede entenderse sin combinar los efectos del NAFTA con los del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (CUFTA por sus siglas en inglés), que entró en vigor el 1º de enero de 1989. El NAFTA incorporaba las provisiones del CUFTA y, así mismo, liberalizó el comercio entre Canadá y México. Pero el co-

mercio con México continúa siendo una pequeña parte del total del comercio de Canadá –menos del 1 por ciento de las exportaciones canadienses van a México y 3,6 por ciento de sus importaciones son de ese país. En consecuencia, el principal impacto del NAFTA/CUFTA sobre el empleo en Canadá y la economía canadiense en general puede ser atribuido a la continuación de las provisiones del CUFTA (Trefler, 2002).

En aquellas industrias que fueron más afectadas por la reducción de tarifas en Canadá y, por lo tanto, estaban más expuestas a la competencia de las importaciones, el empleo cayó en un 12 por ciento. En las industrias orientadas a las exportaciones que experimentaron los más grandes cortes en aranceles y en consecuencia se beneficiaron del acuerdo, no hubo ningún incremento en el empleo (Trefler, 2002).

En el mediano plazo, el empleo en el sector manufacturero se recuperó, y para 1999 logró niveles vistos sólo en 1989 (Vicario, mimeo). El crecimiento continuó en 2000 y 2001, en el empleo manufacturero, llegando a su pico en 2001 de 3,4 millones de trabajos, cerca de 250.000 más que en niveles pre-CUFTA. Además, el sector manufacturero constituye una proporción un poco mayor de la economía canadiense (22,4 por ciento en 2002) que su contraparte en los Estados Unidos (20,6 por ciento el mismo año), lo que sugiere que las ganancias en productividad pueden haber ayudado a la supervivencia a largo plazo de la manufactura

canadiense (Polasky, 2003).

#### **4.2.4.2 Salarios**

En términos generales los salarios reales en Canadá eran sólo un poco mayores en 2002 que en 1989, pero las ganancias de las manufacturas se comportaron un poco mejor. Lo anterior sugiere que el NAFTA/CUFTA, o en general el comercio, no tuvieron un impacto negativo sobre los salarios canadienses. Como en el caso de México y los Estados Unidos, los incrementos en productividad canadienses sobrepasaron los incrementos de los salarios, tanto en el sector manufacturero como no manufacturero (Vicario, mimeo).

#### **4.2.4.3 Inequidad.**

Los ingresos en Canadá son relativamente más equitativos que en Estados Unidos o México, pero la inequidad ha ido en aumento desde 1989. El 20 por ciento más rico de hogares aumentaron su proporción de ingreso nacional, del 40,7 por ciento del total del ingreso ese año a 42,8 en 2000, mientras todos los demás hogares experimentaron disminuciones en su proporción. Sólo el 20 por ciento de los hogares con mayores salarios tuvieron mayores ingresos reales en 2000 que en 1989. El otro 80 por ciento de hogares canadienses observó disminuciones en sus salarios reales de 1989 a 1994 y luego se recuperaron un poco, pero no suficiente para compensar la disminución inicial

(Vicario, mimeo).

Dado el mejor comportamiento de los salarios en el sector manufacturero que en la mayoría de los otros sectores, parece claro que los cambios inducidos por el comercio en el patrón de los salarios no explican lo anterior. Pero, no puede descartarse que la liberalización del comercio fue un factor en la presión hacia abajo sobre el seguro de desempleo y otros beneficios sociales en Canadá, o la causa de mayores distancias en el ingreso disponible de los hogares.

## 5. CONCLUSIÓN

El proceso de globalización económica ha modificado sustancialmente el marco de las relaciones económicas internacionales, con una clara incidencia en las relaciones laborales de los países que aspiran a integrarse en la economía global.

Lo más destacado de este nuevo proceso es que muchas de las creencias tradicionales carecen hoy de sentido y así mismo diversas políticas aceptadas en el pasado han perdido vigencia. Pero así mismo, hay un conjunto de creencias no siempre comprobables en la práctica, y muchas veces absolutamente erradas que pasan por ciertas; y lo que es peor, se utilizan como fundamento de la política económica (Krugman, 1997).

La tesis clásica de que los países se insertaban en el comercio mundial dependiendo de sus ventajas comparativas, no es vigente en la actualidad. Si los países

asiáticos, única región del mundo que ha crecido con una disminución consistente de la pobreza, hubieran aplicado tales políticas, estarían produciendo arroz. Por el contrario, la decisión estratégica de producir manufacturas y en especial computadores, equipos tecnológicos y vehículos fue el resultado de una opción concertada de gobierno, empresarios, trabajadores y academia, y del aporte estatal a la investigación, a la reconversión productiva, a la calificación laboral y a la incubación de empresas.

Los postulados de Hecksher-Ohlin, incluida su versión en el modelo Stolper-Samuelson, sostienen que un país se insertaba en el mundo especializándose en aquel producto que utiliza intensivamente su factor abundante: en tales condiciones el aumento de la producción de ese bien implicaría una mayor demanda de dicho factor (en nuestro caso se creía que era la mano de obra barata) con la consecuente elevación de los salarios y la reducción de la brecha salarial.

Lo que la experiencia está demostrando es que la brecha laboral expresada en desempleo, empleos de mala calidad, y menores remuneraciones se está ampliando en contra de los trabajadores menos calificados y ello ocurre simultáneamente en los países desarrollados y en los países en vía de desarrollo. La razón puede residir en el profundo cambio técnico que ha implicado la computación y el avance de las comunicaciones.

Si nuestros países pensaban que su

ventaja para competir en un mercado cada vez más agresivo era la mano de obra barata, se han encontrado con la sorpresa de que el ingreso de China, India y los demás países asiáticos de reciente industrialización han colocado en la oferta laboral mundial, una masa equivalente a la mitad de la población del globo terrestre con remuneraciones inferiores a las nuestras. Como le dijera el profesor Jeffrey Sachs al presidente Gaviria en su visita a Colombia en 1992, “si Colombia pretende competir con la mano de obra barata, debe asegurarse que puede pagar salarios inferiores a los 60 dólares mensuales que se pagan en China, o en caso contrario deberá optar por aumentar la productividad mejorando la calificación de la fuerza de trabajo”.

Lo que hemos observado en Colombia y en América Latina es la opción de competir con trabajo temporal, con relaciones laborales tercerizadas o con mediación de terceros y escasa protección social. Ello se expresa en la estrategia de las maquiladoras que han llegado a representar el 60% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, pero que han perdido en solo un semestre 300 mil empleos por la delocalización de maquilas hacia China (Herrera, 2003).

Es en este contexto que ha surgido el debate sobre los derechos laborales y el comercio. Además, del imperativo ético de salvaguardar la dignidad del trabajo, proclamado en todas las encíclicas de la Doctrina Social de la Iglesia, y del com-

promiso jurídico de los estados de salvaguardar los derechos humanos, políticos y laborales consagrados a nivel internacional, lo que observamos es una creciente violación de estos derechos, que va desde las limitaciones a la libre organización, pasando por la interferencia de los gobiernos y estados en la vida de las organizaciones de trabajadores, y llega hasta las formas más brutales de represión (asesinatos, intimidación) de los líderes sindicales.

A pesar de que en el acta fundacional de la Organización Internacional del Comercio, cuya creación no llegó a concretarse, se postulaba la vinculación entre el respeto de dichos derechos como un compromiso de los estados, la verdad es que hoy nos encontramos ante un consenso casi unánime de todos los gobiernos, en rechazar el establecimiento de un vínculo condicionante entre el respeto de los derechos laborales y el acceso a los beneficios del libre comercio.

La propuesta de los presidentes Clinton y Mitterrand en Marraquesh (1994) que cerró la Ronda de Uruguay del GATT y dio origen a la OMC, fue resistida desde diferentes flancos: mientras los gobiernos y las organizaciones sindicales de los países proponentes consideraban como *dumping social* la conducta de países que exportan bienes producidos con violación de los derechos laborales, los países en desarrollo encabezados por India y China, argumentaban vehementemente que la propuesta de vinculación del acceso comercial con el respeto de los derechos

laborales (cláusula social), era una medida proteccionista que privaba a los países pobres de su única ventaja comparativa; el bajo costo de su mano de obra.

Sería impensable suponer que esta última argumentación esconde subrepticiamente el interés de violar los derechos humanos y laborales como un elemento de competencia internacional. Pero aunque así no se confiese, la realidad parece mostrar que es eso lo que está ocurriendo. Aunque los estudios de la OCDE demuestran que no hay un claro vínculo que demuestre que el respeto de los derechos laborales conduce a una pérdida de competitividad y pese a que las economías más dinámicas y fuertes tienen sindicatos robustos, las autoridades gubernamentales de los países desarrollados han convertido en un dogma indiscutible su preferencia por el trabajo precario. Quizás ello explica su pobre desempeño en el ranking internacional de competitividad.

A pesar de ello los países desarrollados han adoptado individualmente su Sistema General de Preferencias, mediante el cual condicionan a los países beneficiarios del mismo, al respeto de los estándares laborales mínimos. En ese marco diversos países como República Dominicana y Costa Rica han sido demandados por el movimiento sindical estadounidense ante las autoridades de su país para exigirles el respeto de los estándares laborales bajo la amenaza de perder los beneficios comerciales. Ello quiere decir que en la práctica se aplica una cláusula social con el agravante de que

ello se hace en el marco bilateral dejando al país acusado expuesto al juicio del país que concede dichas preferencias, lo cual es menos transparente que si fuera el resultado de una acuerdo multilateral.

En la práctica al NAFTA, se le incorporaron protocolos laterales en el campo laboral y ambiental y los tratados de libre comercio firmados con Jordania, Chile y Centroamérica, incluyen el compromiso de los países de no utilizar la reducción en el cumplimiento de los estándares laborales como una herramienta de competencia. Y aunque es cierto que dichas declaraciones no tienen a la fecha una exigibilidad notoria al punto, por ejemplo, de suspender el acceso comercial al país acusado de tales violaciones, establece un precedente jurídico que con toda seguridad será cada vez más exigible en la medida en que la conciencia social al respecto se haga más presente.

Colombia es el país con el mayor nivel de violaciones laborales en la última década y por tal razón su desempeño en ese campo estará sujeto siempre a la observancia internacional; por tal motivo nuestras autoridades, líderes empresariales y responsables del manejo social, harán bien en asegurarse que nuestro país cumpla debidamente los compromisos que al respecto ha firmado a nivel internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

Aidt, Toke and Zafiris Tzannatos. (2001). *The Costs and Benefits of Collective Bargaining: A Sur-*

- vey. World Bank. Washington, D.C.
- Bakvis Peter. (2002). "Labour standards and development". Presentation to World Bank Conference on Development Economics Oslo.
- Bhagwati, Jagdish. (1998). "Moral Obligations and Trade". December 12, <http://www.columbia.edu/~jb38/papers.html>
- Burtless, Gary, Lawrence, Robert, Litan, Robert y Shapiro, Robert. (1998). *Globophobia*, Washington: The Brookings Institution Press.
- Dølvik, Jon Erik and Liv and Tørres. (2002). *Globalisation, Work, and Labour Standards*. Fafo Institute for Applied Social Science. Oslo.
- Garay, Luis Jorge. (2002). *Estándares laborales y comercio una aproximación a la problemática*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.
- Herrera V. Beethoven. (2003). "Maquilas good bye". *Portafolio*, febrero, Bogotá.
- Holzmann, Robert and Steen Jørgensen. (2001). *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*. World Bank. Washington, D.C.
- Krugman, Paul and Obstfeld, Maurice. (1997). *International Economics: Theory and Practice*. New York: Addison-Wesley.
- Krugman, Paul (1997). *El internacionalismo moderno: la economía internacional y las mentiras de la competitividad*. (Desafiar el saber convencional, págs. 103 – 118) Barcelona, Editorial Grijalbo Mondadori.
- Kucera, D. (2001). *The Effects of Core Workers Rights on Labour Costs and Foreign Direct Investment: Evaluating the «Conventional Wisdom»*. International Institute for Labour Studies. Geneva.
- Martínez, Daniel 2003. "El mundo del trabajo en la integración económica y la liberalización comercial: Una mirada desde los países americanos", OIT, Lima.
- Rodríguez-Hölkemeyer, Patricia. (2000). *Estándares laborales y comercio internacional*.
- Rodrik, Dani. (1997). *Has Globalization gone too far?* Washington D.C: Institute for International Economics.,
- Rodrik, Dani. (1997a). "Upside, Downside". *Revista TIME*: Reporte Especial sobre la globalización.
- Schwab, Klaus and Smadja, Claude. (1994). "Power and Policy: The New Economic World Order". *Harvard Business Review*, November-December.
- Segenberger, Werner. (2000). *Globalización y progreso social: Papel e impacto de los estándares laborales internacionales*, Fundacion Friedrich-Ebert.
- Stiglitz, Joseph (2001). "El empleo, la justicia social y el bienestar de la sociedad". Discurso de apertura ante el Foro Mundial de Empleo (OIT) 1- 3 de noviembre.
- World Bank. 1995. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. Washington, D.C.



# La agricultura colombiana y el TLC con Estados Unidos<sup>1</sup>

**Edgar Bejarano Barrera\***

Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas e investigador del CID de la Universidad Nacional de Colombia, y profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia  
*correo electrónico:*  
*ebejarano@cable.net.co*

## INTRODUCCIÓN

El debate que en los últimos años se ha dado alrededor de las posibilidades y riesgos de la agricultura colombiana frente a los procesos regionales de integración y en particular al tratado de libre comercio con los Estados Unidos, se ha caracterizado por confrontar posiciones extremas en pro o en contra de las bondades de ese tipo de acuerdos para el sector.

Quienes destacan las virtudes de los acuerdos, lo hacen apoyados en los postulados de la ventaja comparativa, y su principal conclusión es que el país debe

concentrar sus esfuerzos y recursos en los productos en los que cuenta con una clara posibilidad productiva y comercial y que le reportarán hacia el futuro mejores soluciones tanto en términos de valor agregado como de empleo y exportaciones. Esto significa también abandonar las políticas e instrumentos orientados a apoyar y soportar aquellos productos que por diversas razones (ambientales, tecnológicas, organizacionales, etc.) no tienen mayores opciones en los mercados.

Este tipo de enfoque respalda sus apreciaciones en análisis de precios y productividades relativas, en estimativos de

\* Fecha de entrega, 30 de agosto de 2004. Fecha de aceptación, 12 de octubre de 2004.

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de la memoria del diplomado sobre TLC Colombia - EE.UU., organizado por la Facultad de Economía. Será publicada en la serie *Pretextos* de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.

los costos de la protección y de las distorsiones que introduce, en indicadores que valoran los costos de los recursos y en la simulación de escenarios que incluyen hasta un supuesto desmonte de las distorsiones introducidas por los apoyos otorgados a la agricultura en las economías desarrolladas y el escaso impacto que esto tendría en términos de modificar el estado de ‘incompetitividad’ de algunos productos colombianos. Paralelamente se proponen demostrar que buena parte de los recursos desempleados y los valores perdidos en los productos decadentes o en extinción se recuperarían con creces con los productos emergentes y los que consigan consolidarse.

Del otro lado, se encuentran los que piensan que la producción y los mercados agrícolas presentan muchas distorsiones y que esta situación es particularmente crítica en los Estados Unidos, aparte de que no se vislumbra una salida rápida a este tema debido a que depende de negociaciones multilaterales que involucran a otras regiones que son realmente resistentes al desmonte de estos apoyos, los que, además, justifican con un discurso y una historia que para nada son simplistas. Desde esta perspectiva, definitivamente Colombia no cuenta con los presupuestos ni con los recursos para compensar con políticas equivalentes ese tipo de distorsiones y el único mecanismo asequible que podría cumplir con esa tarea es la protección en frontera, la cual es justamente la que primero se negocia y entrega en los

acuerdos comerciales. Un proceso de negociación en esas circunstancias arranca con una inmensa asimetría que no se corrige simplemente con una agenda en apariencia generosa en los tiempos otorgados para desgravar; en la realidad, con estados deficitarios y que presentan serias limitaciones institucionales y estratégicas, al igual que con cadenas y agentes privados poco desarrollados y con reducida capacidad para cumplir funciones de coordinación y empuje.

En forma adicional quienes adhieren a esta tesis destacan el riesgo de desembocar en una agricultura sobreespecializada y que difícilmente por su desarrollo, complejidad y patrón tecnológico y comercial captaría los recursos desplazados desde otros cultivos y regiones. Lo más probable es que por esta vía se llegue a marcados desequilibrios sociales y regionales que resultarían inconvenientes cuando se piensa en asuntos como la ocupación y la recuperación del territorio, la política de paz, la lucha contra el desempleo y la pobreza rurales, entre otros aspectos. En ausencia de una adecuada movilidad rural de los recursos (por razones de localización, especificidad, calidad, falta de información, violencia, física miseria, etc.), esos desequilibrios se traducen en más indigencia rural o en migración y mayor pobreza urbana (urbanización de la pobreza rural).

Es muy probable que exista una tercera posición conceptual y de política que procure un cierto *trade-off* entre esos extremos y que, por ejemplo, acepte un re-

sultado como el de la visión más ortodoxa, pero siempre que el Estado colombiano cuente con estrategias y recursos suficientes para apoyar la consolidación y profundización de las actividades modernas y competitivas, lo mismo que la reasignación hacia otros frentes y trayectorias de desarrollo de los recursos, actividades y regiones que han sido desplazados<sup>2</sup>. Lo realmente deseable, y no pensándolo sólo en contextos sectoriales sino en toda la economía, es que los ganadores incursionen por una trayectoria de expansión y de ganancias futuras que genere los recursos y dinámicas suficientes para avanzar en programas de inclusión para el resto de sectores y agentes que puedan haber perdido o quedado al margen.

Independientemente de la calidad y solidez de esos argumentos, lo cierto es que la integración es un proceso irreversible<sup>3</sup>,

caracterizado en algunos casos por fuertes asimetrías<sup>4</sup> y en el que, si se repite la experiencia de otras naciones como México, muy seguramente se llegará a una agricultura transformada en su composición y con tendencia a sobreespecializarse. Además, en esa experiencia particular quedó demostrada la incapacidad económica e institucional del gobierno mejicano para sacar adelante las políticas de transición y fortalecimiento de los sectores con posibilidad de ser ganadores y de enfrentar la creciente pobreza que se generó en las áreas rurales<sup>5</sup>.

Quizás la inevitabilidad de la integración regional como los resultados de sobreespecialización de las economías nacionales no valga la pena debatirlos, en la medida en que se han convertido en hechos estilizados de la moderna economía global<sup>6</sup> que se ha ido conformando a tra-

<sup>2</sup> No sobra advertir que el descarte de productos y subsectores debe ser el resultado de una restricción natural y de la existencia de grandes brechas en el desarrollo tecnológico (conocimiento) y organizacional, definitivamente no superables o tan sólo asumiendo enormes costos y tiempos muy extensos. También puede deberse a que se presentan alternativas más fluidas, eficientes y de bajo costo e inversión.

<sup>3</sup> Irreversible en el sentido de que es una tendencia universal y visible en todos los continentes. Esto no significa que sea buena o mala en general o para algunos, sólo que es el ordenamiento dominante y respecto del cual, sí es posible adoptar acomodamientos y respuestas estratégicas y bien medidas.

<sup>4</sup> Colombia se decidió por una construcción bilateral de la integración regional y esto, junto con sus tradicionales y crecientes fragilidades y dependencias ideológicas, políticas y económicas de los Estados Unidos, resaltarán aún más el peso de las asimetrías y le reducirán el espacio de negociación. Alternativamente, y en caso de que se radicalice la posición colombiana en algunos temas de negociación, el avance del proceso será menor y con seguridad tendrá que esperar a soluciones regionales de mayor espectro como, por ejemplo, trabajar más en fortalecer las relaciones con otros países o subregiones más semejantes.

<sup>5</sup> En esta dirección se mueven los argumentos del excelente trabajo de René Villarreal (pág. 143). De otro lado, esta experiencia revela la incapacidad para generar los suficientes recursos y/o para transferirlos desde los sectores y las actividades ganadoras hacia las perdedoras o por lo menos más vulnerables; así mismo, también representa la historia habitual de los pobres (llámese nación, región o individuo), quienes difícilmente pueden aprovechar integralmente las oportunidades y completar para pagar la cuenta.

<sup>6</sup> El informe de Naciones Unidas (UNCTAD) sobre la Inversión Extranjera Directa es muy ilustrativo de la

vés de la construcción de grandes bloques regionales. Lo realmente importante, en primera instancia, es la capacidad de negociación y el acomodamiento que cada economía logra en el proceso y mirada hacia el futuro, su capacidad para generar a través de esos acuerdos nuevas fuentes de crecimiento sostenido, así como instituciones para enfrentar los nuevos contextos y situaciones<sup>7</sup>.

Este documento no pretende entrar a terciar en el debate interno sobre las perspectivas de la agricultura frente a los acuerdos, puesto que su interés se concentra en abordar otros tópicos no tratados en esa controversia como tampoco en los ejercicios de evaluación de impacto del TLC (USA-Colombia), sean estos de naturaleza formal-como sucede con la aplicación de los modelos de equilibrio general computable- o de un perfil analítico especulativo (de economía política) e incluso hasta con matices de corte más jurídico.

La intención en este caso es referirse a otro tipo de distorsiones endógenas presentes en los mercados de prácticamente

todos los productos y servicios, incluidos los agrícolas; y que, desde la óptica de este artículo, posiblemente ya son o llegarán a ser mucho más determinantes en el futuro de cualquier sector o actividad a nivel global o nacional que cualquier distorsión exógena introducida y mantenida por la intervención de los gobiernos<sup>8</sup>.

Esas distorsiones endógenas tienen que ver directamente con la estructura de los mercados y el desarrollo corporativo alcanzado en cada caso. La moderna economía global se caracteriza por la formación y la consolidación de sistemas internacionalizados de producción bajo la coordinación y el control de grandes corporaciones transnacionales, las cuales se suelen ocupar de las actividades con mayor valor agregado y espacio de evolución, como sucede con la generación de conocimiento, logísticas e innovación; pero descentralizan en una multiplicidad de organizaciones menores localizadas en diferentes lugares del planeta aquellas tareas más simples, fáciles de estandarizar y de replicar<sup>9</sup>.

---

dependencia productiva y comercial en dos o tres productos a la que han llegado varias de las pequeñas economías de Europa y algunas centroamericanas.

<sup>7</sup> Algunos teóricos del desarrollo moderno sostienen que parte del éxito en el proceso de liberalización e inserción internacional de los países asiáticos de industrialización reciente radicó en su capacidad para construir instituciones que propiciaran el crecimiento, el manejo de la volatilidad externa y la atención de los conflictos distributivos (ver comentario de David Vines al artículo de Irma Adelman).

<sup>8</sup> Desmontar las intervenciones de los gobiernos no deja a los mercados en un plano de perfección.

<sup>9</sup> Según informe UNCTAD, en el mundo se registran alrededor de 60.000 empresas transnacionales (TNC) que se relacionan con 800.000 filiales y un amplio espectro de otras organizaciones con las que sostienen estrechas relaciones comerciales y productivas manejadas a través de diversos arreglos institucionales (joint ventures, franquicias, representaciones, etc.).

Esos sistemas se encuentran muy desarrollados en sectores como el automotriz, electrónico, informática, farmacéutico, financiero-seguros y de telecomunicaciones, los cuales se distinguen por ser de los más transnacionalizados, consolidados, tecnológicamente avanzados y con una intensa dinámica de innovación, mientras que en otros sectores como la agricultura ese proceso de consolidación corporativa y de formación de sistemas internacionalizados de producción ya se inició, pero sin duda, se encuentra bastante más atrás de lo que se observa en los sectores de vanguardia.

La globalización corporativa de la agricultura y de la industria de alimentos es algo también irreversible y que debe ser tenido en cuenta al momento de evaluar cualquier iniciativa de internacionalización. Esta consideración no va en dirección a endurecer posiciones nacionales en materia de inversión extranjera, propiedad intelectual o políticas de competencia; aspectos sobre los cuales la negociación no es fácil y parece seguir patrones impuestos desde las economías más desarrolladas<sup>10</sup>. Por el contrario, lo que se pretende es más bien propiciar una reflexión y una reacción sobre el nivel de desarrollo corporativo de la agricultura y la agroindustria colombianas, la solidez y profundidad

de las interacciones en sus cadenas y clusters de valor, la dinámica tecnológica y de modernización general que allí se ha generado, la capacidad real para interactuar con jugadores globales con mayor complejidad y dimensión, las posibilidades y posicionamiento ante una futura división regional del trabajo, etc.<sup>11</sup>

Esta reflexión es útil no sólo porque los clusters agrícolas en los Estados Unidos se han ido corporativizando en forma acelerada y extendiendo ese tipo de ordenamiento a toda esa nación y en diversos productos del sector, sino porque otras naciones y regiones, exitosas en la producción y el comercio internacional agrícolas, como sucede con Oceanía, han adoptado un patrón de desarrollo semejante. Además, con seguridad ese mismo patrón se proyectará a nivel regional y en ese proceso de seleccionar localizaciones y procurar ciertos desarrollos y especializaciones se tendrá que competir con otros países como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.

La competencia regional en ese proceso de división del trabajo involucra un conjunto amplio de variables locales que incluyen, entre otras, la base tecnológica de los procesos y actividades, la historia y tradición productiva, el desarrollo empre-

<sup>10</sup> Por ejemplo, en el caso de la inversión extranjera directa la lectura que se hace de la misma y la posición frente a ella ha cambiado radicalmente frente a lo vivido en las décadas del cincuenta, sesenta y setenta, y esto ha sido así tanto para las naciones en desarrollo como para las desarrolladas.

<sup>11</sup> Algo muy peculiar de la integración europea y de lo que va de la integración americana es justamente esa dinámica de fusiones y absorciones de orden corporativo, así como las relocalizaciones y la división y especialización del trabajo que va teniendo lugar al interior de las regiones.

sarial y la modernización agropecuaria, el tamaño del mercado interno y de sus posibles proyecciones hacia otras naciones o regiones, el desarrollo del sector de servicios<sup>12</sup> y otros activos intangibles (calidad institucional, capital humano, infraestructura, reputación internacional, etc.) que las transnacionales valorizan cada vez más al momento de tomar decisiones de inversión o de articulación contractual. Es posible que el problema no caiga en el terreno de la movilización de la inversión extranjera, pero sí se resuelva a través de la inserción de organizaciones locales en redes productivas y comerciales de mayor envergadura.

Como es apenas obvio que la agricultura no aguanta por la naturaleza de su proceso productivo y por la inmovilidad de algunos de sus factores (calidad de la tierra), niveles de fragmentación comparables con los de la industria, lo que sí es posible es que se produzca cierta especialización de algunas regiones y obvias conexiones con el mercado internacional, mediadas por corporaciones que controlan el comercio y la industrialización.

En este contexto, el país revela un desarrollo quasi-corporativo en productos como la palma, el azúcar, las flores, el banano y el café, pero carece de una evolución semejante en productos como las frutas o las hortalizas en los que, según algunos estudios y también las experien-

cias de otras naciones como México, puede contarse con algún potencial y una posibilidad comercial efectiva. Justamente ese capital organizacional, que no es fácil construir, es uno de los determinantes del acceso a las redes de comercio controladas por los grandes jugadores globales y a la misma inversión extranjera directa.

Ese perfil corporativo de la globalización y de la integración regional conduce, por un lado, a reconocer que muchos agentes van a quedar al margen del proceso y, por otro, a que definitivamente ese componente microeconómico es el que termina por definir los resultados a los que finalmente se va a ver abocada una nación que se embarca en ese tipo de iniciativas, los cuales, además, tienen una elevada probabilidad de apartarse de lo que se espera con base en las conjeturas que se avanzan alrededor de las negociaciones y que suelen apoyarse principalmente en análisis de precios relativos y en cambios en las distorsiones comerciales y productivas, pero prácticamente nada en las estructuras de mercado y en su dinámica esperada.

Respecto de los agentes que no califican dentro de las nuevas reglas y parámetros del modelo global y de regionalización, algunos desaparecerán, pero otros podrán orientarse a los mercados locales con menor desarrollo y que no están dentro de los planes e intereses de los jugadores globales. Obviamente quedan otras alternativas de

<sup>12</sup> Artículos como el de R. Jones y H. Kierzkowski muestran el papel de los servicios facilitando las conexiones entre bloques de producción en una economía segmentada.

articulación para los excluidos y que dependerán sensiblemente de las políticas de desarrollo rural. Sobre este particular, debe hacerse alusión a las oportunidades para avanzar en un desarrollo rural no agrícola como podría suceder con el agroturismo y con otras opciones que cabría recrear en torno a la conservación y el desarrollo medioambiental, así como con la misma ocupación territorial.

Sin duda, una vez resueltos o puestos bajo control los problemas de violencia, de inseguridad y de atraso en la infraestructura física y social, las posibilidades de desarrollar un sector turístico, lo mismo que de aprovechar los recursos y la diversidad natural, son enormes para el país y esto no sólo dinamizará la inversión extranjera directa (IED) en dichas actividades, sino que moverá un amplio espectro de servicios complementarios y de ocupaciones.

#### **ALCANCES DE LA DINÁMICA CORPORATIVA EN LA AGRICULTURA MUNDIAL<sup>13</sup>**

Como ya se señaló, la agricultura y las actividades conexas con ella cuentan con un grado de profundización corporativa que se encuentra lejos del observado en otros sectores. Sin embargo, se identifican procesos de consolidación que arrancan desde los mismos sistemas de distribución de comestibles y que alcan-

zan a industrias como la de agroquímicos, semillas, drogas veterinarias y biotecnología; es más, en la actualidad, el centro de gravedad de los diversos clusters agrícolas se localiza en los denominados gigantes de la genética, los cuales han ido extendiendo su dominio a industrias como la de agroquímicos y la de semillas.

Los modernos mega sistemas de distribución se han ido posicionando a nivel mundial, de manera que las 32 supercadenas más grandes vendieron en el año 2000 alrededor de US \$949 mil millones, cifra que se estima representa un 34% de toda la venta mundial de comestibles (US \$2.8 billones). Dentro de ese mismo grupo de los mega mercados, las 10 más grandes cadenas de distribución de comestibles, que por lo regular expenden otras líneas de productos, alcanzaron para ese mismo año una cifra de ventas cercana a US \$ 551 mil millones, de los cuales un 36% fueron controlados por Wal-Mart con presencia en 11 países y 11% por Carrefour con inversiones en 22 naciones. En el caso particular de los Estados Unidos, se ha estimado que los cinco mayores distribuidores de comestibles manejan un 52% de ese mercado.

Es interesante destacar que está en marcha un intenso proceso de fusiones al interior de los sistemas modernos de distribución y desde ya se anticipa que con seguridad en un futuro no muy lejano no quedarán más de 6 a 10 compañías mane-

<sup>13</sup> La información sobre este tema se ha obtenido de ETC Group, Scrip's Pharmaceutical League, Fountain Agricounsel, Prepared Foods y Fortune Global.

jando ese negocio a nivel mundial. Por otro lado, se hace evidente la capacidad de coordinación y dominio que estas organizaciones han adquirido sobre las cadenas de valor relacionadas con comestibles y su poder de negociación en el reparto de los valores que se generan<sup>14</sup>.

De manera semejante a lo que pasa con los mega-distribuidores, en la industria de alimentos también se cumple un proceso de consolidación<sup>15</sup> que busca mejorar la capacidad negociadora en las cadenas y clusters, pero también defender marcas y extenderse hacia áreas geográficas en las que carecen de presencia. Para suministrar una idea de dimensión, en el año 2000, las ventas de las 10 empresas más grandes de la industria de alimentos fueron apenas un poco más de 40% de lo vendido por los 10 mayores mega-distribuidores y las ventas de Nestlé, la más representativa, sólo llegan a ser un 25% de las de Wal-Mart.

En la industria de agroquímicos destaca también la fuerte concentración existente, de manera que las dos más grandes empresas (Syngenta-Novartis + Séneca- y Farmacia–antigua Monsanto-) concen-

tran un 34% del mercado global de ese grupo de productos y las cinco mayores, que incluyen además a Aventis, Basf y DuPont; controlan un 64% de ese mismo mercado<sup>16</sup>. Por su parte, el mercado de semillas es un poco menos concentrado y las 10 mayores compañías manejan un 30% del mercado mundial de ese producto.

En el campo de la farmacéutica de productos veterinarios, las 10 mayores compañías controlan un 60% del mercado mundial para el año 2000<sup>17</sup>. Dichas compañías son subsidiarias de las grandes corporaciones farmacéuticas. En la actualidad en el sector farmacéutico 10 compañías manejan casi un 50% del mercado mundial<sup>18</sup>, mientras en 1981 ese mismo número de empresas controlaba un 20%.

En la agrobiotecnología se cumple un proceso interesante que se encuentra muy relacionado con las corrientes opuestas de opinión acerca de las bondades y riesgos de los transgénicos y que, de alguna forma, se ha reflejado en movimientos al interior de esta industria. De hecho, al tiempo que algunas compañías han abandonado este tipo de investigaciones

<sup>14</sup> Para darse una idea rápida de magnitudes, una cadena como Wal-Mart es apenas superada en dimensión económica por organizaciones como Exxon y Mobil.

<sup>15</sup> En los 6 años que precedieron al 2001, se ha calculado que la cifra de fusiones en la industria de alimentos y bebidas alcanza a los US \$120.000 millones

<sup>16</sup> Como un dato de interés, en Norteamérica se venden casi un 30% de todos los agroquímicos utilizados en el planeta.

<sup>17</sup> Las ventas en el mercado de medicinas veterinarias y de complementos alimenticios, o el mercado de la salud animal, asciende para el año 2000 a la suma de US \$20.000 millones. Ese mercado es de menor tamaño que el de agroquímicos (US \$30.000 millones) y que el de semillas (US \$24.000 millones).

<sup>18</sup> La magnitud de ese mercado mundial es de US \$ 320 mil millones.

y negocios (Novartis, AstraZeneca y Pharmacia) otras han ingresado con gran ímpetu (Bayer, Basf). Lo cierto es que, en la actualidad, siete de los gigantes genéticos se han ubicado como las mayores corporaciones de agroquímicos y cinco de ellos clasifican también en el grupo de las 10 mayores corporaciones productoras de semillas<sup>19</sup>.

Como quiera que sea, la producción de transgénicos continúa siendo muy localizada, ya que un 98% de esos cultivos se encuentran en Estados Unidos, Argentina y Canadá. Así mismo, los productos modificados son básicamente la soya, el maíz, el algodón y la canola, aparte de que en un 75% del área que ha sido cosechada lo que se ha buscado es ganar en la tolerancia a los herbicidas.

### **CONSOLIDACIÓN Y CORPORATIVIZACIÓN EN LA AGRICULTURA DE LOS ESTADOS UNIDOS**

Para contextualizar este tema, es importante señalar que, a pesar de lo que podría pensarse de manera un tanto ligera, la agricultura de los Estados Unidos es una actividad con una dimensión importante

para esa nación y para los mercados internacionales de los productos de ese sector.

A parte de contar con un PIB agrícola que para el año 2002 alcanzó un valor de US \$217 mil millones de dólares, alrededor de un 25% del mismo es exportado mientras que sus importaciones representan un 20% de esa producción interna. Cabe señalar que en productos como el trigo y el arroz se exporta un 48% y 42% de la producción nacional respectivamente, mientras que en otros rubros como algodón y soya las exportaciones pesan, en su orden, 39% y 37% del producto; así mismo, se calcula que los Estados Unidos son el destino para un 14% de las importaciones mundiales de productos agropecuarios. Dadas esas proporciones, es apenas obvio que para los productores e industrias estadounidenses sea muy importante el acceso a otros mercados, como lo es también para los productores agrícolas del resto del mundo poder ingresar sin restricciones ni distorsiones al mercado de los Estados Unidos<sup>20</sup>.

Las cadenas y clusters agrícolas de los Estados Unidos también asisten a un drástico proceso de concentración, el cual arranca desde las mismas granjas y se extiende, como se señaló, hasta los canales

<sup>19</sup> Esto sugiere cierto poder de control sobre los clusters de valor que se han ido construyendo a partir de la fuente de generación de conocimiento. Además, esa fuente es por sí misma muy concentrada puesto que un 75% de las patentes en agrobiotecnología han sido obtenidas por seis grandes corporaciones de la genética (Pharmacia, Dupont, Syngenta, Dow, Aventis, Basf, Bayer).

<sup>20</sup> Los productos agrícolas de exportación más importantes para los Estados Unidos son la soya, el maíz y las hortalizas; en tanto que en las importaciones sobresalen las frutas y las hortalizas.

de distribución. Esa dinámica, favorecida en gran medida por la misma política agrícola, le ha restado capacidad de negociación y reducido la participación de los productores agrícolas en el valor del producto final.

Aparte de esas drásticas transformaciones en las relaciones de poder y en la interacción entre los agentes al interior de las cadenas y clusters, la agricultura de los Estados Unidos ha ido desplazándose a nuevos frentes de interés y preocupación como el de los asuntos ambientales.

El proceso de consolidación a nivel de granjas es evidente. De hecho, desde 1930 hasta la fecha, el número de unidades productivas pasó de 7 a 2.1 millones, además de que tan sólo 170.000 granjas responden por el 68% de la producción actual.

En el largo plazo, este proceso de consolidación productiva ha sido provocado por el uso creciente, inducido en parte por las políticas, de complejas tecnologías intensivas en capital y conocimiento, que han dado lugar a una sobreoferta de productos y con ello a una disminución de los precios y márgenes pagados a los agricultores. Paralelamente, los productores se enfrentan a estructuras de mercado fuertemente imperfectas, tanto del lado de los insumos como de los productos finales, lo que ha derivado en una enorme dificultad para operar en forma independiente

y en un sometimiento absoluto a sistemas contractuales con mucha asimetría. El resultado práctico de todo esto no puede ser otro diferente a una distribución de valores inequitativa que conduce a que de cada cinco dólares pagados por el consumidor final apenas uno llega al agricultor<sup>21</sup>.

Pero la política agrícola no sólo ha sido responsable de la concentración en la producción por sus efectos sobre las cantidades y los precios, sino también porque en su aplicación ha sido influida por el poder de los *lobbies* adelantados por las grandes corporaciones, los cuales han conseguido que sólo un 10% de los agricultores capturen las dos terceras partes de los pagos directos del gobierno<sup>22</sup>.

Debe destacarse que el control corporativo no sólo se extiende prácticamente a casi todos los productos principales sino que se ha difundido a los distintos procesos, incluida la producción primaria a través de la adquisición de granjas.

Estados Unidos cuenta con varias corporaciones (9) que califican dentro de las 20 más grandes del mundo en el sector agroalimentario y que, además, exhiben un desempeño comercial destacado. Organizaciones como Cargill que es especializada en cereales se estima registra un comercio cercano a los US \$50 mil millones al año, el cual es ligeramente inferior al de Philip Morris y se encuentra por en-

<sup>21</sup> Keeney, D. y Kemp, L., "A New Agricultural Policy for The United States", 2001.

<sup>22</sup> Nada más, basta con observar que los mayores apoyos de la política agrícola en Estados Unidos se han orientado a productos como el maíz, el trigo, el arroz, el algodón y la leche.

cima del de la Suiza Nestlé, de Pepsi Cola, Coca Cola, Unilever (holandesa) y Danone (francesa). Pero están también otras compañías agroalimentarias de Estados Unidos como Conagra, Nabisco, Archer Daniels (en grasas vegetales) y General Mills, cuyo comercio no es para nada despreciable, pues se encuentra en el rango de 8 a 25 mil millones de dólares.

A parte de esa estructura y poder corporativo que los Estados Unidos registra a nivel internacional en la industria de alimentos y bebidas, debe señalarse, además, la fuerte concentración que se observa en su mercado interno para varios subsectores. En la siguiente tabla se ilustra el porcentaje del mercado controlado por las cuatro firmas más importantes en cada industria.

INDUSTRIAS	PORCENTAJES%
Empacadores de carne vacuna	81
Empacadores de carne de cerdo	59
Producción de cerdo	59
Producción de pollo	46
Producción de pavo	45
Distribución al detal de alimentos	60
Producción de etanol	49
Exportaciones de maíz	81
Molinería	61
Exportaciones de soya	65
Manipulación de granos	60

Estos resultados, que son particularmente sugestivos por tratarse de un sector como la agricultura, se hacen mucho más complejos cuando se presta atención a las

conclusiones de algunos trabajos en el sentido de que las ganancias del dumping, que son evidentes y significativas en varios productos, son apropiadas principalmente por las grandes corporaciones que controlan las cadenas y clusters de valor. El mecanismo de apropiación es a través de la compra de productos e insumos de origen agrícola a bajo precio, así como mediante el control o participación en las industrias productoras y proveedoras de insumos para la agricultura. Como es obvio, este mecanismo se hace más complejo y eficiente en la medida en que estas grandes organizaciones se han globalizado y tienen acceso a los diferentes mercados de exportación e importación del mundo; de hecho, su gestión global no es exclusivamente comercial sino que se proyecta también al componente productivo e industrial. De este modo, consiguen poner en competencia a los productores e industriales de distintos lugares del globo y generar un equilibrio de bajo nivel que termina por fortalecer sus resultados económicos.

Según un artículo del Institute for Agriculture and Trade Policy, basado en información del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) y de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), al comparar costos de producción, con precios de oferta en la granja y precios de exportación, se observa que, en el 2002, el trigo fue exportado con un precio que se encontraba 43% por debajo de su costo de producción, la soya exhibió un precio

inferior en 25% a su costo mientras el maíz tuvo un precio 13% por debajo, el algodón 61% y el arroz 35%.

La otra cara de la agricultura de los Estados Unidos, que contrasta con esa fuerte consolidación observada en los diferentes procesos, y con la preocupación presente desde la posguerra, en la política agrícola por generar una oferta abundante de productos vía la mecanización, la creciente utilización de agroquímicos y pesticidas, etc.; es la de hacer un mayor énfasis en los asuntos medioambientales, la agricultura orgánica alternativa, la producción de energía y los futuros reordenamientos de la producción mundial agrícola. Sobre esto último, debe señalarse el continuo crecimiento de las exportaciones de tecnología a países emergentes que son productores y exportadores, como sucede con Brasil y la China, y que va a conducir a que se vaya cerrando la brecha técnica con los agricultores de los Estados Unidos, caracterizados por su mayor eficiencia física más no siempre económica.

Pero esa orientación cada vez más corporativa de las cadenas de valor y de los clusters agrícolas no es una característica exclusiva de los Estados Unidos; de hecho, en otra región de enorme importancia en el comercio internacional de ese grupo de productos como lo es Oceanía

se cumplen transformaciones relativamente semejantes. Nada más, para dar una idea rápida, Australia exportaba alrededor de US \$15 mil millones de dólares e importaba unos US \$3 mil millones de dólares en productos alimenticios y derivados<sup>23</sup> a mediados de los años noventa. Esas exportaciones se han orientado principalmente (80%) hacia el mercado asiático.

La experiencia organizacional de Australia es bien interesante. Por ejemplo, las exportaciones de carne ascendían en los noventa a una cifra cercana a los US \$2.500 millones y en carne vacuna los principales productores, según la Corporación Australiana de Productos Cárnicos y Ganado<sup>24</sup>, eran: Australian Meat Holding, Nippon Meat Packers, R. J. Gilbertson, Metro Meat y QAC; por su lado en carne de ovino sobresalían otras organizaciones como McPhee Group, R. J. Fletcher, Southern Metas y Tatiara Meat Company. La situación en el sector de lácteos no es muy diferente: Australia es el tercer exportador mundial de productos lácteos<sup>25</sup>, vende en el exterior un 45% de su producción de leche y alrededor de 65% de los productos lácteos que procesa. Victoria es una región que concentra un 62% de la producción y un 85% de las exportaciones del sector de lácteos del país, mientras que dos organizaciones ganade-

<sup>23</sup> Las exportaciones de este sector representan un 23% del total de las exportaciones de esa economía

<sup>24</sup> Esta Corporación es la encargada de la promoción del sector dentro y fuera del país.

<sup>25</sup> Australia sólo produce el 2% de la producción mundial de leche, pero controla un 10% del comercio mundial de productos lácteos.

ras denominadas Murray Goulburn y Bonlac Foods, que agrupan 3.400 y 3.200 ganaderos respectivamente, controlan cerca del 50% de la producción de leche en Australia. Pero además están otras empresas claves como Kraft, Nestlé, National Dairy, Dairy Farmers, UMT, QUF Industries y Norco. En otros productos, como es el caso de los vinos, Australia cuenta con unas 1.000 empresas vitivinícolas, pero sólo cuatro de ellas (Southcorp, Orlando Wyndham, BRL Hardy y Mildara Blass) controlan un poco más de 80% de la recolección nacional.

En general, para casi todo los productos, sin importar el grado de desarrollo empresarial u asociativo, el gobierno ha creado corporaciones o consejos que son los encargados de velar por los intereses de los diferentes subsectores productivos, pero en especial por la gestión exportadora.

Estas dos experiencias, Estados Unidos y Australia, se han traído a colación con el ánimo de ilustrar una tendencia internacional que se ha establecido en la agricultura y sus cadenas y clusters asociados y que, sin lugar a dudas, se marcará mucho más en la medida en que los resultados de la investigación biotecnológica y todos los desarrollos en logística comercial permitan una mayor diferenciación de los productos y también una oferta genérica de bajo precio.

Además, no sólo se busca destacar esa mayor complejidad para acceder y mantenerse en los mercados de alimentos, bebidas y materias primas, o mostrar el perfil promedio de los jugadores globales en esos mercados sino, en especial, llamar la atención sobre la importancia del desarrollo organizacional y de sus conexiones locales e internacionales como una de las fuentes más importantes y determinantes de las ventajas comparativas. Quizás en países como Colombia, al intentar identificar posibilidades y riesgos comerciales, este tipo de análisis se margina cuando, en la práctica, puede llegar a ser de lo más decisivo en los resultados esperados.

Para terminar esta rápida reflexión, conviene hacer referencia a lo que finalmente le ha sucedido al sector agrícola mexicano con Nafta y, en particular, a las dinámicas corporativas que también se han hecho presentes en este caso.

#### **LA AGRICULTURA MEXICANA Y EL TLC CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ<sup>26</sup>**

Hacer alusión al caso de la agricultura mexicana frente al TLC con Estados Unidos y Canadá, de ninguna manera pretende insinuar que el sector agrícola colombiano va a repetir la misma historia y seguir por un sendero semejante. De he-

<sup>26</sup> El libro de René Villarreal junto con el excelente artículo de Steven Zahniser y John Link publicado en el Outlook-USDA de julio de 2002 son las referencias centrales en esta parte del documento.

cho, en México, se conjugan factores que hacen la diferencia como su localización; la menor importancia relativa de la agricultura en su economía; las relaciones históricas que ha sostenido con Estados Unidos, en especial en la zona fronteriza; la forma misma como avanzó su liberalización económica antes de involucrarse con Nafta; los contextos y las oportunidades abiertas cuando arrancó su internacionalización<sup>27</sup>, etc.

Lo realmente interesante de la experiencia de México es el hecho mismo de enfrentar un acuerdo de integración con economías más grandes y desarrolladas, la modalidad misma de esa negociación y los sucesos estilizados que se identifican en tópicos de interés como la inversión extranjera directa.

En el caso particular del sector agropecuario, el proceso de negociación prefijó unos criterios para desmontar la protección en frontera, pero dejó abierta la puerta a factores que representaban asimetría y desventaja para México, sobre todo debido a su incapacidad económica, institucional y técnica para desarrollar y sostener programas que no sólo fuesen de magnitud comparable con la de Estados Unidos, sino que siquiera pudiesen mitigar en algo el efecto acumulado de una

historia muy larga de apoyos internos y de subsidios.

En materia de acceso a los mercados y de protección en frontera, Nafta condujo a remplazar el sistema de protecciones establecido por aranceles menores o por cuotas–arancel, pero en cualquier caso, se negoció su desmonte para los años 2003 o 2008. Cuando sean eliminados, tanto la cuota, el arancel aplicado sobre la cuota y también el aplicado sobre las importaciones por encima de la cuota; México entraría a implementar una salvaguardia especial para las importaciones de cerdo en pie, productos de la papa, manzanas frescas y extracto de café. Así mismo, Estados Unidos impondría una salvaguardia especial sobre una base estacional para cultivos de la horticultura seleccionados.

Sobre lo anotado en ayudas, en Nafta los apoyos internos se consideran de vital importancia para el sector agropecuario y se reconoce que el gobierno mexicano tiene el derecho a sustituir el sistema de protección comercial por un sistema de apoyo directo, así como a brindar el soporte necesario a la infraestructura de servicios, a los programas sanitarios, fitosanitarios y de investigación, a la asistencia técnica y a la información de mercados.

También se dejó espacio abierto para

<sup>27</sup> A manera de ejemplo, hay una literatura que sostiene que la experiencia de los NIC (países asiáticos de industrialización reciente), estuvo ampliamente favorecida por esos elementos de oportunidad como la situación crítica de los países latinoamericanos en los ochenta, el hecho de que la China aún no hacia parte del paisaje económico mundial y, obviamente, haber aplicado un enfoque de políticas y reformas en dirección contraria a lo dominante en ese momento.

la aplicación de subsidios a la exportación en la medida en que las partes pueden imponer impuestos compensatorios a todos aquellos productos subsidiados y a mantener esos subsidios cuando algún país miembro importe productos de fuera de la región que hayan recibido subsidios.

Este argumento ha permitido a Estados Unidos utilizar el programa de incentivos en las exportaciones de lácteos hacia México, así como a Canadá y al mismo Estados Unidos emplear las garantías gubernamentales al crédito, para estimular las ventas de granos y aceites a México.

En el ámbito sanitario y fitosanitario, Nafta requiere que las medidas se fundamenten en bases científicas, que sean transparentes, no discriminen y restrinjan al mínimo el comercio. Igualmente, el acuerdo ha previsto mecanismos de cooperación técnica en ese terreno, pero en la práctica, para los casos en los que se presentan los mayores problemas (aguacates, cerdo, vacunos, cítricos, manzanas), se han terminado diseñando soluciones a nivel subregional e incluso por iniciativa de los cultivadores para hacer posible el comercio. En definitiva, este tipo de barreras han desembocado en la aprobación del ingreso de productos procedentes de ciertos orígenes (v. gr. del Estado de California,

pero no de la Florida o de Sinaloa y Sonora, pero no de otros lugares), y a su rechazo cuando se trata de otros.

Ciertamente México aumentó sus apoyos a la agricultura de 0.6% a finales de los ochenta a 1.4% del PIB agrícola en el 2002 y, para este último año, no cabe duda de que esa proporción resulta superior a la de la Unión Europea (1,3%) y a la de los Estados Unidos (0.9%). Sin embargo, los antecedentes acumulados en ayudas y las condiciones iniciales en que se han aplicado las mismas son radicalmente diferentes; además, en la nación azteca, se carece de la institucionalidad y de la experiencia para producir resultados eficientes, de manera que buena parte de esos recursos terminaron paliando la creciente pobreza rural o desviados a otros usos cuando se dirigieron al componente comercial de la agricultura<sup>28</sup>.

En cuanto al impacto agregado de Nafta sobre la balanza agropecuaria de México, es evidente que después de 1995 el déficit ha sido continuado y con tendencia a un mayor deterioro. Este resultado se encuentra muy en línea con una profundización de la caída, que ya se venía dando desde mediados de los ochenta, en la participación de las exportaciones agropecuarias dentro de las exportaciones

<sup>28</sup> En las economías en desarrollo es frecuente que la eficiencia de los recursos de capital se vea limitada por la carencia de otros factores (v. gr. capacidad empresarial), que su magnitud resulte insuficiente frente a los retrasos y por ello nunca se consigan las complementariedades deseables entre factores o que sencillamente no se cuente con la institucionalidad necesaria para efectuar las asignaciones correctas y disponer de controles apropiados.

totales de la economía<sup>29</sup>.

Es claro el notable crecimiento del comercio agrícola entre los socios de Nafta en el periodo 1993-2000, de manera que las exportaciones agrícolas desde los Estados Unidos hacia Canadá y México pasaron de US \$9.0 billones a US \$14.2 billones, mientras que sus importaciones agrícolas desde esas dos naciones se movieron de US \$7.4 billones a US \$13.7 billones.

Ese cambio de magnitud se complementa con cierto desplazamiento del comercio agrícola que antes se hacía con terceros, pero que ahora beneficia a los socios<sup>30</sup>. De hecho, en la actualidad Canadá es el segundo mercado consumidor, después de Japón, de los productos agrícolas de Estados Unidos y da cuenta del 15% de las exportaciones agrícolas de la potencia para el 2000. Sin embargo, ese resultado es preciso sopesarlo con la mayor dinámica que exhiben las importaciones agrícolas mexicanas desde los Estados Unidos para el periodo 1993-2000 (8.8% anual frente a 6.1% anual de Canadá).

Es interesante señalar que siete productos (piensos, carne, ganado en pie, café, chocolate, harina de soya y lechugas) aglutinan el 24% de las importaciones agrícolas canadienses desde los Estados Unidos,

mientras que ese mismo número de productos (soya, carne, trigo, algodón, sorgo, maíz y piensos) dan cuenta del 50% de las importaciones agrícolas de México procedentes de los Estados Unidos.

Es indiscutible la posición dominante de la oferta agrícola de Estados Unidos, tanto en el mercado de Canadá, donde participa con un 66% de todas las importaciones agrícolas de esa nación; como en el de México, donde esa participación asciende a 77%.

Como es apenas razonable, Estados Unidos también importa productos agrícolas desde México, configurando en este caso un intercambio bastante estacional y dependiente en un 55% de productos como el café, los tomates, el ganado, el brócoli, la coliflor, el pimentón, las uvas y la cerveza. En cuanto a las importaciones de los Estados Unidos desde Canadá, éstas se concentran en un 52% en carne vacuna, ganado en pie, carne de cerdo, cerdo en pie, aceite de canola, trigo, alimento para animales (piensos) y galletas.

Como quiera que sea la estructura del comercio intra-Nafta, la conclusión de fondo para México es la de que los procesos de liberalización, apertura e integración no han sido en general favorables para su sector agropecuario, a pesar de que al-

<sup>29</sup> Antes del ingreso de México al Gatt, el valor máximo de esa proporción fue de 12.9%, al iniciar Nafta se encontraba en 4.4% y para el 2003 había descendido a 2.8%.

<sup>30</sup> En la literatura internacional sobre integración, autores como De Melo, A Panagariya y J. Bhagwati, entre otros, advierten sobre los sesgos intrabloque del comercio y la posibilidad de converger hacia una economía mundial fraccionada en tres grandes ordenamientos regionales (continentales).

gunos rubros de la producción agrícola han ganado.

En México, los ganadores han sido las legumbres y hortalizas frescas, el tomate y las frutas frescas; mientras que los perdedores se agrupan en los granos y oleaginosas, y el café crudo en grano. Para la ganadería los efectos han sido marginales, lo mismo que para la caza y la pesca.

La experiencia mexicana permite apreciar las posibles consecuencias en términos de área, empleo, valor agregado y generación de divisas de un fortalecimiento en frutas y hortalizas frente a un deterioro en granos y oleaginosas.

Sin duda, en ocupación de área, los granos y oleaginosas pueden ocupar hasta ocho veces el espacio utilizado en frutas y hortalizas, pero en la relación valor generado contra espacio utilizado son de lejos más eficientes las segundas que los primeros. No sucede lo mismo en la creación de puestos de trabajo, pues resulta ser el doble en granos y oleaginosas frente a frutas

y hortalizas. Para cerrar la comparación, la generación de divisas es significativamente mayor en frutas y hortalizas, en particular por el efecto de estas últimas.

Este doble resultado de desocupación de recursos (tierra, trabajo) frente a una mayor generación de valor y divisas, obliga a una estrategia de reasignación que no necesariamente compromete a las mismas regiones ni empresarios. Lo que se observa es una profundización de la especialización productiva que atrae un tipo de recursos, pero que desplaza a otros.

Justamente la búsqueda de un nuevo espacio económico (puede ser no agrícola e incluso no rural) para lo marginado y excluido, es la estrategia de corte estructural y por encima del asistencialismo encaminado a paliar la pobreza rural o de los flujos masivos de crédito en procura de promover una acelerada modernización de corto plazo, que termina siendo muy local en términos espaciales y de agentes.

Definitivamente uno de los resulta-

**MÉXICO: SUPERFICIE COSECHADA, VALOR DE LA PRODUCCIÓN, DIVISAS GENERADAS Y EMPLEO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS (1960-1998) EN PORCENTAJES (%)**

Cultivos	1960-1962		1980-1982		1996-1998		1996-1998	
	Superf.	Valor	Superf.	Valor	Superf.	Valor	Divisas	Empl.
<b>Granos y oleag.</b>	74.7	39.7	60.6	36.3	64.5	39.3	5.1	49.9
<b>Frutas y hortal.</b>	4.1	18.3	6.1	33.2	8.6	34.6	62.7	22.6
<b>Hortalizas</b>	2.3	6.7	2.3	18.6	3.2	20.4	48.0	10.6
<b>Frutas</b>	1.8	11.6	3.7	14.6	5.4	14.2	14.7	12.0
<b>Otros cultivos</b>	21.2	42.0	33.3	30.5	26.9	26.1	32.0	27.5
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Schwentesius, Rita y Manuel Ángel Gómez (2000)

dos más sobresalientes de Nafta es la inversión que han adelantado las compañías procesadoras de cada nación en los otros países del acuerdo. Sin duda, a través de los acuerdos de integración, se establecen reglas claras que garantizan que los inversionistas extranjeros puedan retener y remesar sus utilidades, recibir un tratamiento semejante al de las empresas nacionales y contar con estabilidad legal, pues no está permitido modificar la legislación y afectarles su *statu quo*.

La importancia de la IED es de tal orden que a finales de los años noventa, las ventas de las filiales de la industria de alimentos de los Estados Unidos en México y Canadá ascendieron a US \$26 billones, cifra que superó las exportaciones de alimentos procesados hacia esos mismos mercados y que alcanzó el valor de US \$7.9 billones.

Esa dinámica de la IED, más complementaria que competitiva con el comercio, ha conducido a que México sea el segundo receptor de IED de la industria procesadora de alimentos de los Estados Unidos. Dicha inversión se ha dirigido sobre todo a la fabricación de mayonesa, concentrados y condimentos, pastas y productos relacionados, conservas y carnes congeladas. Tan sólo un 5% de esa inversión se ha localizado en el sector de frutas y vegetales, 15% en bebidas y 10% en productos de la molinería y la panadería.

Canadá sigue a México como el tercer destino más importante de la IED de la industria procesadora de alimentos de los Estados Unidos. Entre esas inversiones so-

bresale la de Cargill en la actividad procesadora de granos, Archer-Daniels-Midland forjando una alianza estratégica con United Grain Growers, y otras operaciones más de joint-venture que se han conformado para facilitar el comercio transfronterizo.

Pero también las grandes compañías mexicanas de panadería (Gibsa), molinería (Minsa), tortillas (Gruma), y de desarrollo de alimentos (Desc), han adquirido una variedad de empresas de la industria de alimentos en los Estados Unidos. Por el lado de la IED de la industria canadiense de procesamiento de alimentos, se observa una caída desde 1998 como reacción a la apreciación del dólar y a la relativa madurez alcanzada por esa industria en los Estados Unidos.

Para concluir sobre esa dinámica de IED intra-Nafta, desde los años noventa existe un estrecho vínculo en magnitud y dirección entre los flujos de exportaciones e IED desde Estados Unidos hacia Canadá; por el contrario, en el caso México, los flujos de IED se han situado por encima de los de exportaciones desde mediados de esa misma década. Este último resultado es bastante consistente con lo que se presume debe ser la relación entre comercio e inversión cuando se trata de países semejantes, frente al caso en que son economías muy diferentes.

En definitiva, el comportamiento de la inversión foránea al interior de los bloques de integración es de vital importancia, puesto que determina la estructuración de los mercados y la división regional del

trabajo. Ciertamente las cadenas y clusters agroalimentarios cuentan con un menor desarrollo corporativo que el observado en otras actividades, pero con seguridad ese será uno de los componentes fundamentales de su evolución durante los próximos veinticinco años, lo cual, desde ya, anticipa transformaciones profundas en la concentración y distribución espacial de actividades, el control de los mercados, el desarrollo tecnológico y la formación de precios (precios de transferencia contra precios de mercado)<sup>31</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

Adelman I,—“Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones de política”, publicado en *Fronteras de la economía del desarrollo*, Editado por G. Meier y J. Stiglitz, Banco Mundial y Alfaomega, junio 2002 (ver comentario de David Vines).

Balcázar, A., Orozco, M. L. y Samacá, H. “Fuentes y fundamentos de la competitividad agrorural en Colombia”, Consultoría para el Banco Mundial y la FAO, mayo 2003.

ETC Group, “Globalización S.A. Concentración del poder corporativo: la agenda olvidada”, No. 71, julio/agosto 2001,

Institute For Agriculture and Trade Policy, “United States Dumping on World Agricultural

Markets”, april 2004.

Jones, R. y Kierzkowski, H., “Globalization and the Consequences of International Fragmentation”, publicado en *Money, Capital and Trade: Essays in honor of Robert Mundell*, Edited by Calvo, G., Dornbusch, R. y Obstfeld, M., MIT Press, 2001.

Keeney, D. y Kemp, L., “A New Agricultural Policy For the United States”, Institute For Agriculture and Trade Policy, 2002.

OMC, “Examen de las políticas comerciales de Estados Unidos”, Informe de la Secretaría, 17 de diciembre de 2003.

Schwentesius, Rita y Manuel Ángel Gómez, “Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: evaluación a 10 años”, CIESTAAM, 2003, 2004.

Villarreal, R., “TLCAN 10 años después: experiencia de México y lecciones para Colombia y América Latina”, CECIC, 2004.

Zahniser, S. y Link. J., “Effects of North American

---

<sup>31</sup> Por lo regular los análisis de las bondades y riesgo de un proceso de integración se hacen sin tomar en cuenta los desarrollos corporativos que se van a desencadenar al interior del bloque comercial y lo que eso significa en la división del trabajo, la formación de precios y la estructuración de los mercados.



# Medio ambiente y comercio

Andrés Palacio\*

Profesor / coordinador académico  
de la Maestría en Gobierno y  
Políticas Públicas de la Facultad de  
Finanzas, Gobierno y Relaciones  
Internacionales de la Universidad  
Externado de Colombia  
*correo electrónico:*  
*palacio@uexternado.edu.co*

## INTRODUCCIÓN

La negociación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Colombia se ha tomado los titulares de los medios de comunicación. Se presentan diversas opiniones y argumentos del impacto del mismo sobre las variables socioeconómicas del país, que generan inquietud y dudas entre aquellos que se reconocen como ganadores y perdedores del proceso.

Para determinar quién hará parte del conjunto de los ganadores o de los perdedores, las autoridades hacen hincapié en las ventajas competitivas de Colombia frente al mundo. Unos mencionan que la situación geográfica con sus dos mares,

otros que la abundancia de recursos naturales extinguibles tales como el petróleo crudo y el gas, o los políticos nos recuerdan la estabilidad democrática. También hay quienes abogamos por la riqueza cultural y étnica, o la biodiversidad de la fauna y la flora de nuestro país que se extiende sobre costas, montañas y llanuras.

Sin embargo, esta última, la biodiversidad, que el mundo científico y la teoría han identificado como ventajas competitivas<sup>1</sup> (comparativas y absolutas) de las economías de mercado en desarrollo, no siempre contribuyen a las ganancias esperadas que el libre-comercio y los gobiernos de turno sostienen. La pregunta consiste, entonces, en determinar si los países en desarrollo tienen en realidad una

\* Fecha de entrega, 25 de agosto de 2004. Fecha de aceptación, 4 de octubre de 2004.

<sup>1</sup> Krugman Paul & Obstfeld Maurice, *Economía internacional*, Ed. Mac Graw Hill, cap. 3.

ventaja comparativa en productos intensivos en medio ambiente? Si es así, ¿los postulados de eficiencia dictan que las ventajas comparativas deben ser explotadas y deben conducir a ganancias para todos los participantes en la economía mundial? En resumen: ¿existe una contradicción fundamental entre utilidad económica y preservación ambiental?

### TEORÍA DEL COMERCIO: ¿QUIÉN PRODUCE QUÉ?

La teoría ricardiana expuso la ventaja comparativa<sup>2</sup> como la habilidad de un país para producir un bien homogéneo en menor tiempo que otro. La ventaja absoluta se presenta cuando la habilidad mencionada abarca la canasta de bienes que producen ambos países. De ahí surgen dos puntos cruciales:

- Cuando dos países se especializan en productos en los cuales tienen ventaja comparativa, se dan ganancias derivadas del comercio.
- La ventaja comparativa no debe ser confundida con la absoluta; es la comparativa, y no la absoluta, la que determina quién debe producir un bien.

### ¿APLICA PARA COLOMBIA?

Ahora bien, pasemos a contrastar los resultados teóricos con el trabajo cuantitativo que registra un documento reciente de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación sobre los efectos del acuerdo bilateral de libre-comercio entre Colombia y Estados Unidos<sup>3</sup>. Éste expone un ejercicio de cálculo de la Balanza Comercial Relativa de EE.UU. y Colombia con el objeto de determinar las ventajas competitivas (absoluta y comparada) de los sectores económicos de ambas economías. La balanza comercial relativa, BCR, se entiende como la participación de la balanza comercial de cada sector en el comercio total de éste, es decir:

<sup>2</sup> Ibid., cap. 3.

<sup>3</sup> Departamento de Planeación Nacional, *Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos*, julio del 2003, p. 3.

(Export – Import) W ^ I Balanza comercial del sector I con respecto al resto del mundo W

$$\text{BCR} = \frac{\text{(Export – Import) W}^I}{\text{(Export + Import) W}^I}$$

(Export + Import) W ^ I Comercio total del sector I con respecto al resto del mundo W

		Estados Unidos/Resto del mundo	
		BCR>0	BCR<0
		Ventajas competitivas	Desventajas competitivas
Colombia/Resto del mundo	BCR>0	<b>Metales preciosos</b> Productos alimenticios Algunos textiles Imprentas y editoriales <b>Derivados del petróleo</b>	<b>Pesca</b> <b>Petróleo crudo y gas</b> Azúcar Textiles y confecciones Cuero y calzado Cemento, cal y yeso Productos de molinería Cacao, chocolate y confitería <b>Frutas y legumbres</b> Joyas y artículos conexos Barro, losa y porcelana
	BCR>0	<b>Madera</b> Alimentos para animales Productos químicos Maquinaria y equipo Hilados, tejidos y acabado de textiles Productos metálicos Caucho y plástico Productos de tocador Aceites y grasas	Electricidad <b>Extracción de minerales</b> Tejidos y manufacturas Papel y aparatos de radio y TV Vehículos Bebidas

Fuente: Martín C.P. (2002) «El impacto económico de un eventual acuerdo parcial de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos»

En la Tabla se aprecia que Colombia y Estados Unidos comparten las ventajas competitivas en metales preciosos y derivados del petróleo. Colombia tiene, sin embargo, una ventaja comparativa en pesca, y frutas y legumbres; y desventajas comparativas en madera y extracción de minerales frente a Estados Unidos y el resto del mundo.

## IMPLICACIONES

### A. ¿Qué aprendimos?: apuntes sobre la valoración de la biodiversidad

Ahora bien, una vez las definiciones y los resultados están brevemente clarificadas, se pregunta el transeúnte el porqué Colombia exporta madera a los Estados

Unidos. La Tabla muestra con claridad que nuestro país tiene una desventaja comparativa en dicho bien<sup>4</sup>; se esperaría entonces que Colombia no exportará ese bien a la luz de la teoría de Ricardo. En contraste, los EE.UU. sí tienen una ventaja comparativa para la madera. Un caso similar se presenta con las ventas de crudo de Méjico a EUA, país que cuenta con el 50% de las reservas mundiales del mismo<sup>5</sup>.

Una de las razones que parece explicar este comportamiento económico puede de tener que ver con el hecho que ningún país calcula el costo de remplazar el stock de árboles o de peces o del petróleo. La venta de recursos intensivos en medio ambiente han significado y significan un ingreso central en las cuentas nacionales de muchos países; pero la subvaloración de las mismas existe en medio de mercados competitivos sin aparentes distorsiones<sup>6</sup>.

Esto implicaría que no hay una necesidad urgente del Estado de intervenir en tales mercados. De hecho tal proposición respaldaría el esquema de descentralización de las autoridades ambientales del SINA, sistema nacional ambiental, como adecuado y sujeto a ser fortalecido como lo propone Eduardo Wiesner en su libro

*La efectividad de las políticas públicas en Colombia.* Sin embargo, hay algunos factores que indican que esta condición y otras más, que serán explicadas a continuación, desdibujan la capacidad del mercado para valorar los recursos ambientales:

- La no correspondencia de la jurisdicción geográfica de las corporaciones autónomas regionales a los ámbitos naturales<sup>7</sup>, dificulta el monitoreo del cumplimiento con la regulación ambiental, incentivo central para que los empresarios y consumidores de medio ambiente piensen en su bienestar individual antes que el general.
- El precario gasto nacional en medio ambiente, que ascendió a 0.31% del PIB en el 2002<sup>8</sup>. En analogía entre Colombia y un ambientalista, se diría que el segundo dice comprender y estimar el valor infinito de las ballenas en peligro de extinción, pero no invierte un solo peso de su presupuesto en su salvación.
- Las deficiencias en el sistema de información ambiental, que se deben a la poca coordinación entre las entidades ambientales locales, la ausencia de protocolos de captura y los estándares para

<sup>4</sup> Ibid., p. 12.

<sup>5</sup> Lederman, Daniel, William Maloney, Luis Serven, Banco Mundial, “Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe”, diciembre del 2003.

<sup>6</sup> Ray Debraj, *Development Economics*, Ed. Princeton University Press, 1998.

<sup>7</sup> Wiesner, Eduardo, *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*, Bogotá, TM Editores, 1998, p. 195.

<sup>8</sup> “Política pública y medio ambiente en Colombia”, en *Economía Colombiana*, Ed. 297, julio/agosto del 2003, p. 16.

la homologación de información, y la incompatibilidad en las plataformas informáticas<sup>9</sup>.

De ahí que la ausencia del valor implícito de los recursos naturales, dado por la pobre regulación, lleva a que estos países exporten recursos intensivos en medio ambiente, así no tengan la ventaja comparativa. Se llegan, entonces, a obtener ganancias artificiales derivadas del comercio, cuando en realidad se deberían llamar pérdidas a la luz de los medios de comunicación.

#### **B. La aldea global: ¿será que el comercio mundial se benefició en nombre de todos?**

Ahora bien, la última pregunta aborda la existencia de una contradicción entre la utilidad económica y la preservación ambiental. Una aseveración común de los economistas es que el crecimiento económico y la liberalización comercial son en cierto sentido buenas para el medio ambiente. Parafraseando a Engels en el año 1844: “*The centralization of population in great cities exercises of itself an unfavourable influence. All putrefying vegetable and animal substances give off gases decidedly injurious to health, and if these gases have no free ways of escape, they inevitable poison*

*the atmosphere. The poor are obliged to throw all offal and garbage, all dirty water, often all disgusting drainage and excrement into the streets, being without other means of disposing them; they are thus compelled to infect the region of their own dwellings*”. Aunque este párrafo se ajusta a las condiciones que se viven en muchos países en desarrollo, Engels hablaba acerca de Londres.

Este argumento en favor del crecimiento ha sido justificado por la existencia de una relación empírica entre ingreso *per cápita* e indicadores de calidad ambiental: la curva de Kuznets<sup>10</sup>. Esta muestra que a medida que el ingreso aumenta, el deterioro ambiental llega a un punto de quiebre con tendencia hacia la baja, y la calidad ambiental tiende a aumentar.

Una explicación consiste en que los países en desarrollo no pueden costear ciertos niveles de consumo hasta que no se haya alcanzado un bienestar general de la población, expresado en ingresos, educación y salud. De ahí que llegado ese estado, la gente le da mayor importancia al medio ambiente, a la legislación que lo preserva y las instituciones que formulan, implementan y evalúan políticas públicas para la protección ambiental.

Siguiendo la misma lógica, las políticas que impulsan el crecimiento económico deben, al menos en el largo plazo, conducir a mejores resultados de la políti-

<sup>9</sup> Ibid, p. 25.

<sup>10</sup> Ibid., p. 185.

ca ambiental. De ahí que las naciones ricas siempre parecen estar mejor dispuestas a pagar los costos del pasado, y los amigos del libre comercio argumentan, entonces, que la única fórmula para mejorar las condiciones ambientales de los pobres es enriquecerse mediante el comercio internacional; lo que no queda claro es si los mismos librecambistas consideran que el mecanismo para llegar a ese paraíso de intercambio esté en armonizar las regulaciones ambientales o fomentar las desventajas comparativas derivadas de la insuficiencia de la ley para apoyar la migración de las industrias contaminantes, o simplemente estén en la promoción de la diversión de las exportaciones que menciona Juan P. Parra (*OPERA* 2003-2004) en su artículo “ALCA: ¿ilusión o realidad?” Al fin y al cabo, el planeta es uno sólo, dirían algunos.

### C. País de propietarios, un grupo selecto

Si se retoma el ejemplo de la exportación de madera de Colombia hacia Estados Unidos, que cuenta con una desventaja comparativa, la lógica económica sugiere que, para exportar productos intensivos en recursos ambientales, se ofrecen precios que se encuentran por de-

bajo del costo social y por encima del óptimo de extracción debido a la pobre delimitación de derechos de propiedad.

Lo primero se explicó en las implicaciones de la ventaja comparativa sobre el mercado. Lo segundo se entiende bajo la teoría de bienes públicos. Éstos se caracterizan por la no exclusión de los beneficiarios y la no rivalidad dada por un costo marginal de producción de cero<sup>11</sup>. Cuando se extrae un recurso nativo de los bosques o lagos, estos bienes ambientales tienen características de bienes semipúblicos. La primera condición no se cumple, pero la segunda sí. Ésta implica que el libre acceso puede llevar a una sobreexplotación que beneficie a unos pocos.

De hecho, el costo de la extracción es el único que se considera; y la responsabilidad de administrar el sistema tampoco se tienen en cuenta. De ahí que si se está en un país, donde el conflicto y el desplazamiento son la constante, donde el sistema judicial no funciona adecuadamente y el mercado laboral sufre de una profunda rigidez salarial<sup>12</sup>, los sistemas que no coordinen la explotación de los recursos naturales dificultarán el crecimiento del comercio como motor de desarrollo.

En estos casos, a precios de mercado, se extrae más en estos sistemas que en los tradicionales o de propiedad privada. Se

<sup>11</sup> Hal Varian, *Análisis macroeconómico*, 3<sup>a</sup>. ed., Antoni Bosch, 1992, 488 p.

<sup>12</sup> Universidad Externado de Colombia, “Seguimiento a la ley 789 del 2002, de reforma laboral año 2003”, junio del 2004, p. 19.

puede esperar, entonces, que la biodiversidad siga desapareciendo, y a pasos más agigantados. Las palabras de Petty en 1860 se cumplen hoy: *"Private trade hath regard to the particular wealth of the trader, and doth so far differ in the scope and design of it from the national, that a private trade may be very beneficial to the private trader, but of hurtful...consequence to the whole nation"*.

En contraste, si se ilustra lo anterior con la pesca, que si cuenta con una ventaja comparativa frente a Estados Unidos, la pobre delimitación de derechos de propiedad sienta también las condiciones para la extracción exagerada del recurso, sin posibilidades de regeneración. Sin embargo, los consumidores de tales exportaciones residen en países, donde los derechos de propiedad están bien delimitados. En resumen, la economía mundial consume una cantidad ineficiente de recursos porque no contabiliza el costo del desperdicio.

Este último argumento se deriva, entonces, de un sistema de derechos de propiedad que se deteriora a medida que la economía mundial pasa de las formas tradicionales de administración de recursos a sociedades industrializadas. Este fenómeno lleva a los patrones de comercio entre Norte y Sur y al deterioro de la biodiversidad, en particular de la humana.

## CONCLUSIONES

Se puede concluir que los patrones de exportación de productos intensivos en

ambiente no siempre cumplen con los postulados de la ley de ventajas comparativas o de eficiencia. El análisis nos indica que la desventaja comparativa de Colombia en madera se produce mediante una subvaloración de la misma y la pobre delimitación de los derechos de propiedad, lo cual permite la exportación de este y otros rubros, pero con beneficios para un grupo selecto de colombianos. Vale la pena anotar que otros países de condiciones similares, verbigracia, Honduras, vive la misma situación.

Así mismo, la economía mundial no se beneficia cuando el Sur se especializa en la exportación de bienes intensivos en ambiente que generan daños en la biodiversidad de costas, llanuras y montañas. De ahí que la contradicción aparente entre utilidad económica y preservación ambiental parece tener fundamento a la luz del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Colombia. El Estado colombiano y la sociedad civil no se han puesto de acuerdo en la fórmula de desarrollo sostenible que nos permita conciliar ambos extremos.

De hecho, el gasto de menos del 1% del PIB demuestra que nuestro país no parece haber llegado al punto de quiebre de la curva de Kuznetz. De ahí que se deba esperar un mayor deterioro ambiental en los años por venir a pesar de la inclusión del tema ambiental dentro de la agenda interna (Conpes 3297 de julio del 2004).



# Patentes sobre materia viva y ausencia de reglamentaciones ambientales

Martha Isabel Gómez Lee\*

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

*correo electrónico:*  
*bog01140@neutel.net.co*

Las patentes sobre materia viva ocasionan un conflicto de intereses en las negociaciones entre Estados Unidos y Colombia, Ecuador y Perú, pues Estados Unidos es uno de los países que más genera y exporta invenciones biotecnológicas, y la región andina concentra un gran potencial en información biológica, genética y tradicional. Todos los países de la región andina son megadiversos y representan el 25% de la biodiversidad del planeta. En el 2002 el mercado mundial de recursos biológicos alcanzaba 900 mil

millones de dólares y seguía en continuo crecimiento<sup>1</sup>. En Estados Unidos hay 150 patentes obtenidas por institutos de investigación, universidades o laboratorios, sobre fragmentos de conocimientos de las comunidades indígenas, sin reconocerles ninguna compensación<sup>2</sup>.

El TLC debe contemplar no sólo los aspectos legales y comerciales de los derechos de propiedad intelectual, según la lógica de la legislación comercial norteamericana, sino también los aspectos socioeconómicos y ambientales de las

Fecha de entrega: 17 de septiembre de 2004. Fecha de aceptación, 25 de octubre de 2004. Este texto, con algunas reformas, reúne las conclusiones del libro *La protección de los conocimientos tradicionales en las negociaciones del TLC* de Martha Isabel Gómez, publicado en septiembre de 2004.

<sup>1</sup> Estrategia regional de biodiversidad de los países del trópico andino. Decisión 523.

<sup>2</sup> Álvaro Zerda Sarmiento, *Propiedad intelectual sobre el conocimiento vernáculo, análisis y propuesta desde la economía institucionalista*, Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 80.

patentes; con referencias explícitas a las comunidades indígenas en el sistema de acceso y distribución de beneficios, buscando desarrollar la capacidad de instituciones concretas de las comunidades indígenas y locales, obedeciendo a la lógica de la legislación ambiental colombiana.

De ninguna manera vale la pena firmar un TLC que no respete los derechos reconocidos en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CDB), ratificado en Colombia por la Ley 165 de 1994, de tal manera que permita a Colombia exigir a Estados Unidos el derecho soberano que tiene el Estado colombiano de explotar sus propios recursos, en aplicación de sus políticas ambientales.

Por lo tanto, el gran reto para Colombia en esta materia, es el de lograr que Estados Unidos aplique las disposiciones del TLC conforme a lo ordenado por el CDB, y que la potencia en biotecnología acepte que la negociación con los andinos megadiversos, necesariamente sí afectará su sistema de patentes con nuevas reglas ambientales y culturales. Además, el de lograr que hasta el cierre de la negociación del TLC en la última ronda los andinos cumplan el compromiso de celebrar un acuerdo bilateral con Estados Unidos en el que se preserven de manera sustancial las decisiones 391 y 486.

En este contexto nos preguntamos: ¿Cuál es el debate central en esta materia?, ¿qué reglamentación ha adoptado Colombia en relación a las patentes?, ¿qué

opciones ha planteado la CAN en sus negociaciones con Estados Unidos?, ¿cómo se puede fortalecer la capacidad de los países andinos en las negociaciones del TLC con Estados Unidos para lograr resultados equitativos?

## 1. EL DEBATE DE FONDO SOBRE LAS PATENTES

Los criterios clásicos de patentabilidad del capítulo de los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ADPIC, de la Organización Mundial del Comercio (OMC), han sido adoptados por Colombia en la legislación nacional, mediante la Decisión Andina 486, según la cual una invención es patentable siempre y cuando sea nueva, tenga nivel inventivo y sea susceptible de aplicación industrial.

Una invención se considera nueva cuando no está comprendida en el estado de la técnica. El estado de la técnica comprende todo lo que no haya sido accesible al público por una descripción escrita u oral, utilización, comercialización o cualquier otro medio antes de la fecha de presentación de la solicitud de patente o, en su caso, de la prioridad reconocida.

Una invención tiene nivel inventivo, si para una persona del oficio, normalmente versada en la materia técnica correspondiente, ésta no hubiese resultado obvia ni se hubiese derivado de manera evidente del estado de la técnica.

Una invención es susceptible de apli-

cación industrial, cuando su objeto pueda ser producido o utilizado en cualquier tipo de industria.

### 1.1. Estados Unidos a favor de un ADPIC plus

Los llamados “nuevos criterios de patentabilidad” son los criterios que han recibido una nueva interpretación por las oficinas de patentes de Estados Unidos, que hace que las expresiones “actividad inventiva” y “susceptibles de aplicación industrial”, sean sinónimos respectivamente de las expresiones “no evidentes” y “útiles”. La aplicación de los nuevos criterios de patentabilidad permite patentar invenciones en las que la actividad inventiva se reduce a aislar un gen y en las que la aplicación industrial se cumple con la sola utilidad específica, sustancial y creíble de la invención.

Los llamados nuevos criterios de patentabilidad y el uso biotecnológico de los recursos genéticos, da lugar a las invenciones biotecnológicas protegidas por patentes. Lo que significa que Estados Unidos, con su gran capacidad en biotecnología y bioprospección, puede patentar los recursos genéticos de los países ricos en biodiversidad con la sola actividad de “aislar” dichos genes de su medio natural, por tratarse de un ejercicio científico que según su normatividad cumple con los requisitos de patentabilidad al ser “no evidente” y “útil”.

Estados Unidos en los TLC celebrados con otros países pretende implemen-

tar un ADPIC-*plus* en materia de patentes de materia viva; esto es que, como producto de las negociaciones regionales o bilaterales, se logre acordar con los países un marco más amplio de protección al concedido en ADPIC, ampliéndolo incluso a plantas y animales. Y otros, como Brasil, proponen un ADPIC-*minus*, que reduzca las posibilidades de patentar materia viva que ya están contenidas en ADPIC, tales como microorganismos.

Una de las tensiones que no logró superarse entre Estados Unidos y Brasil, y que dio lugar al ALCA flexible y al TLC con los andinos, fue la del ADPIC-*plus*. Estados Unidos quiere un ADPIC-*plus*; esto es que, como producto de las negociaciones regionales o bilaterales, se logre acordar con los países un marco más amplio de protección mediante patentes sobre materia viva al concedido en ADPIC. Y otros, como Brasil, proponen un ADPIC-*minus*, que reduzca las posibilidades de patentar materia viva que ya están contenidas en ADPIC.

Otra de las grandes tensiones entre Estados Unidos y los países del Sur, es la diferencia de tratamientos en cuanto a la salvaguarda del patrimonio biológico y cultural y los conocimientos tradicionales. El régimen de patentes de Estados Unidos no tiene en cuenta si las invenciones biotecnológicas incorporan recursos biológicos, genéticos o conocimientos tradicionales y no obliga a divulgar en la solicitud de la patente, el país de origen de esos recursos o conocimientos tradiciona-

les asociados, ni contempla reglas de distribución de beneficios. Es decir, el sistema de patentes de invención norteamericano facilita la privatización de componentes y materiales biológicos y genéticos y el conocimiento tradicional, sin condiciones de acceso, ni distribución de beneficios.

### **1.2. La CAN a favor de un ADPIC que salvaguarde la biodiversidad**

La CAN, región de origen de una alta concentración de biodiversidad biológica con potencial comercial e industrial, tiene un régimen estricto de acceso a los recursos genéticos y al conocimiento asociado. Las decisiones de la Comunidad Andina en materia patentable, a diferencia de la legislación de Estados Unidos, sí dan prioridad al patrimonio biológico y genético y a los conocimientos tradicionales de la CAN sobre los derechos de propiedad intelectual.

Por una parte la CAN todavía aplica los criterios clásicos de patentabilidad, por lo tanto, no consideran patentables componentes biológicos aislados que no impliquen claramente una invención.

Además, en el caso de las invenciones que incorporan componentes biológicos o genéticos, o conocimiento tradicional, la CAN, a diferencia de Estados Unidos, considera que la concesión del título de una patente está sujeto a que se demuestre la procedencia legal de los recursos y del conocimiento. La patente que no cumpla estos requisitos, puede ser denegada o anulada.

Las decisiones andinas 391 y 486, a diferencia incluso del ADPIC, sí regulan la protección del conocimiento tradicional y el acceso a los recursos genéticos conforme al Convenio marco de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CDB), temas ignorados en los textos de los TLC que Estados Unidos ha celebrado con Chile y Centroamérica.

<b>SALVAGUARDA AL PATRIMONIO BIOLÓGICO Y GENÉTICO Y A LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES</b>	
<b>Decisión 391</b>	<b>Decisión 486</b>
Régimen común de acceso a los recursos genéticos.	Medidas sui generis del régimen común sobre propiedad industrial.
Asegura una distribución justa y equitativa de los beneficios -monetarios y no monetarios- derivados del uso de los recursos genéticos y sus derivados y el componente intangible asociado, mediante contratos de acceso a los recursos genéticos y anexos con las comunidades que detentan el componente asociado.	Asegura que la concesión de patentes que versen sobre invenciones desarrolladas a partir de material obtenido del patrimonio biológico, genético o conocimiento tradicional esté supeditada a que ese material haya sido adquirido legalmente, exigiendo la difusión de las pruebas correspondientes en la solicitud de la patente, so pena de nulidad de la misma.

## 2. UNA MIRADA POSITIVA PARA EL TLC

### 2.1. Por fin sobre la mesa el debate sobre la biodiversidad

De manera contradictoria, con las negociaciones del TLC, la biodiversidad ha empezado a ocupar en el debate nacional el lugar prioritario que le corresponde. A pesar de que Colombia es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo y posee un amplio espectro normativo que la regula, el país no ha sabido aprovechar el potencial cultural, ambiental, geográfico y económico que esto representa y todavía hace falta aprender mucho sobre el conocimiento tradicional asociado a los recursos biológicos y genéticos del país, y la mejor forma de obtener beneficios significativos para las comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas y, al mismo tiempo, para la industria farmacéutica y biotecnológica del país. Tampoco se ha avanzado en fortalecer la capacidad del país en la protección del conocimiento tradicional y no se han desarrollado los compromisos para proteger el conocimiento tradicional (Artículo 8 (j) del CDB).

### 2.2. Las negociaciones del TLC como oportunidad

Una vía adecuada para hacer efectivo el derecho patrimonial de los grupos étnicos y comunidades locales sobre sus logros intelectuales, y el derecho que tienen

de disponer de los mismos, podría ser la negociación bilateral con Estados Unidos -uno de los países que más generan y exportan biotecnología-. Así, con Colombia -uno de los países con más biodiversidad-, se debe llegar a compromisos para cumplir la legislación internacional, regional y nacional sobre los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales del país megadiverso.

El TLC de Colombia, Ecuador y Perú, resultado de la negociación con Estados Unidos, podría servir de motor de desarrollo de la industria farmacéutica y biotecnológica de los países andinos, pero sólo siempre y cuando no se modifiquen los derechos y las obligaciones vigentes adquiridos por los tres países andinos en los foros subregionales de la CAN, interregional del Grupo de Países Megadiversos y se respeten los derechos reconocidos en los foros internacionales que aplican los criterios clásicos de patentabilidad y el principio de soberanía de los estados sobre sus recursos biológicos, genéticos y el conocimiento tradicional (CDB, OMC, OMPI, FAO, UNESCO, UNCTAD, OMS, entre otros) y respete las cosmovisiones tradicionales, los sistemas de vida y las formas de autoridad propias de los grupos étnicos y de las comunidades locales, respetando los derechos a los recursos tradicionales (FPI, UNHCR, OIT, PNUD, PNUMA, Agenda 21, UNESCO, entre otros).

El TLC con Estados Unidos, en el que el socio del Norte aceptara la propuesta presentada por la CAN en el marco del

ALCA podría ser una oportunidad para implementar mecanismos adicionales de prevención a la práctica ilegal de la biopiratería. Estados Unidos no ha incorporado a su legislación de patentes la exigencia de demostrar el origen de los recursos genéticos y la fuente del conocimiento tradicional, puede ser el TLC la normatividad por la cual ellos se comprometan a incorporar en su legislación el requisito del respeto al origen legal de los regímenes de acceso a la biodiversidad biológica y cultural del país.

En el TLC se puede evitar la biopiratería si Estados Unidos acepta que los países andinos ejercen la soberanía sobre los recursos biológicos y genéticos y sus productos derivados y, en consecuencia, determinen las condiciones de su acceso de conformidad con lo dispuesto en la decisión 391 (Artículo 5), y que los recursos genéticos no pueden ser objeto de propiedad privada, pues “son bienes o patrimonio de la nación o del Estado de cada país miembro”, siendo “bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables” (artículo 6).

### **3. LA EXPERIENCIA DE OTROS TLC NO ES POSITIVA**

De manera infortunada, si se toman en cuenta los anteriores TLC, es muy poco probable que se negocie un TLC en condiciones que le permitan al país aprovechar su potencial geográfico y económico como país megadiverso. Por el contrario, el sistema de patentes sobre

materia viva que Estados Unidos ha extendido, entre otros, a los acuerdos reglamento que ha celebrado con Chile y Centroamérica, sigue considerando a los recursos de la biodiversidad y al conocimiento tradicional asociado a ellos como “patrimonio de la humanidad”, o bienes de “libre acceso”, sin tener en cuenta que a partir de 1992, mediante el CDB, la comunidad internacional en su conjunto reconoció el derecho soberano de los estados sobre su biodiversidad (artículo 3) y su acceso pasó a estar regulado y condicionado a la distribución equitativa de los beneficios derivados (artículos 15. 2 y 15. 3 del CDB). En estas circunstancias un TLC con Estados Unidos no es una alternativa a largo plazo y de desarrollo sostenible para el país, ya que desconoce la importancia estratégica internacional y nacional del conocimiento tradicional y de la biodiversidad.

#### **3.1. Un TLC como los anteriores sería inconstitucional**

En el TLCEE y el CAFTA se aplicaron criterios de patentabilidad estilos ADPIC-*plus*, que conforme con la legislación norteamericana considera invenciones patentables a las que sean “no evidentes” y “útiles”, tales como los descubrimientos. En Colombia se aplican los criterios clásicos de patentabilidad de los ADPIC: novedad, altura inventiva y aplicación industrial. Incluso en la CAN, la tendencia es hacia un ADPIC-*minus*, pues la

Decisión 486 no considera invenciones patentables “el todo o parte de seres vivos tal como se encuentran en la naturaleza, los procesos biológicos naturales, el material biológico existente en la naturaleza o aquel que pueda ser aislado, inclusive genoma o germoplasma de cualquier ser vivo natural” (artículo 15, literal b) y establece de manera explícita que no serán patentables, las plantas, los animales y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos (artículo 20, literal C), es decir, excluye de patentabilidad los descubrimientos de materia viva tal y como se encuentra en la naturaleza.

Un TLC para Colombia con Estados Unidos en los términos del TLCEE o del CAFTA, que no reconozca los aspectos institucionales de las comunidades étnicas y locales, ni de los gobiernos nacionales, no sólo impediría el cumplimiento de la obligación de distribución de beneficios a las comunidades indígenas y afrocolombianas y locales, sino que iría en contravía de una política para la protección, recuperación y fomento del conocimiento tradicional sobre la biodiversidad, ya que vulnera los intereses legítimos de Colombia país megadiverso, y los derechos *sui generis* de las comunidades indígenas y locales del país, reconocidos por la Constitución política, la Ley 165 de 1994, la Ley 99 de 1993, la Ley 21 de 1991 y las decisiones 391 y 486.

### 3.2. No se puede aceptar la “biopiratería”

Un capítulo de derechos de propiedad industrial en el TLC, estilo TLCEE y CAFTA, crea de manera fatal un vacío jurídico que facilita a los utilizadores de recursos biológicos y genéticos, así como de conocimientos tradicionales, evitar sus obligaciones de acceso y distribución de beneficios: no es otra cosa que propiciar la “biopiratería” o concesión inadecuada de patentes.

Esto por cuanto en el sistema de patentes del TLCEE y CAFTA no se exige la divulgación en el marco de las solicitudes de patentes, de los recursos genéticos o biológicos utilizados en el desarrollo de las invenciones reivindicadas, el país de origen de dichos recursos genéticos o biológicos utilizados en las invenciones reivindicadas, los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociadas, utilizadas en el desarrollo de las invenciones reivindicadas, la fuente de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados y las pruebas del consentimiento fundamento previo.

Si la última ronda arroja un TLC que no reconoce la legislación internacional, regional y nacional sobre los recursos genéticos y conocimiento tradicional en el tema de la propiedad intelectual, esto constituiría una inequidad colonial con graves consecuencias para el país. Las empresas norteamericanas podrían, a través de las patentes, apropiarse del patrimonio

biológico y genético y de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas, afrocolombianas y locales del país, sin la obligación de distribuir de manera equitativa las cuantiosas ventajas de las patentes, las cuales podrían quedar legalmente tan sólo en manos de los inversores norteamericanos. En este sentido hay que mantener la decisión 486. Ella ordena: "la concesión de patentes que versen sobre invenciones desarrolladas a partir del material obtenido de dicho patrimonio o dichos conocimientos estará supeditada a que ese material haya sido adquirido de conformidad con el ordenamiento jurídico internacional, comunitario y nacional" (artículo 3).

#### **4. LINEAMIENTOS QUE DEBE SEGUIR LA CAN**

Para negociar con Estados Unidos con éxito la salvaguarda del patrimonio biológico y genético del país, y los conocimientos tradicionales, se requieren políticas claras por parte de la CAN, que permitan volver a articular el bloque y recuperar algo de poder en las negociaciones.

Además la CAN es la única competente para decidir sobre el tema de derechos de propiedad intelectual y acceso a los recursos genéticos, en los que los países miembros le han cedido la soberanía y, por lo tanto, está plenamente facultada para tomar decisiones. Negociar ignorando a la CAN implica un vicio de fondo en las negociaciones.

#### **4.1. La actual posición de Colombia Ecuador y Perú no es suficiente**

Colombia, Perú y Ecuador han rechazado la propuesta inicial de Estados Unidos de patentar seres vivos, y en su propuesta de TLC señalan que sus recursos biológicos, genéticos y derivados están bajo su soberanía y determinan las formas en que terceros pueden acceder a ellos. Los tres andinos tienen intereses ofensivos al igual que Estados Unidos, en estas negociaciones y por esto determinaron que el acceso a los recursos y a los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, comunidades afroamericanas y locales estará condicionado a su consentimiento basado en una buena información previa y al respectivo país de origen.

Colombia, Ecuador y Perú deberán garantizar que en ningún caso van a modificar las obligaciones y los derechos que ya están vigentes, conforme con la legislación internacional, regional y nacional. Además que actuarán como se comprometieron en la cumbre presidencial celebrada en Quito, y mantendrán el compromiso que adoptaron por unanimidad de preservar el ordenamiento jurídico comunitario en sus acuerdos comerciales con terceros.

El compromiso de actuación conjunta que han asumido los andinos se espera que se mantenga hasta la última ronda de las negociaciones, en la que por aplicación del "principio del todo único" la negociación se cierra de manera integral y, por lo tanto, "nada está acordado hasta que todo esté

acordado”, y será en la última ronda de negociación en la que se decida sobre el tema de patentes sobre materia viva y la correspondiente aplicación del CDB y las decisiones 391 y 486.

Puede suceder que a pesar del compromiso de los países andinos, en la última ronda se dividan, así como los países de Centroamérica, y opten por un acuerdo plurilateral en el que acepten subordinar sus mecanismos de integración regional al TLC con Estados Unidos, lo cual traería consecuencias muy graves para los países andinos.

En todo caso es probable que haya que realizar *ex post* una tarea de ajustes a las decisiones 391 y 486 que se espera no resulte sustancial. Esto se puede solucionar si por lo menos en las negociaciones de los capítulos de derechos de propiedad intelectual, servicios, compras estatales, inversiones y solución de controversias intervienen como negociadores las autoridades ambientales de la CAN.

#### **4.2. La CAN debe actuar de manera conjunta frente a Estados Unidos**

La política de biodiversidad y la estrategia regional de la CAN deberían marcar los derroteros de la negociación del TLC, para evitar que las negociaciones sean malogradas en la última ronda de negociación. En dicha ronda puede suceder que

Colombia, para ingresar al TLC con Estados Unidos, tenga que renunciar a la salvaguarda y respeto de su patrimonio biológico y genético y de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas, afrocolombianas y locales.

En estas circunstancias la única alternativa es que la CAN presente una propuesta comunitaria para retirar de las negociaciones los derechos de propiedad intelectual, hasta tanto Estados Unidos no enfoque los mecanismos que utilizarán las partes para el acceso a la biodiversidad de la región andina hacia el cumplimiento del CDB y el Convenio 169 de la OIT, en forma tal que garantice que el acceso a la biodiversidad de la región, promueva la conservación, uso sostenible y equidad, con la debida participación de la comunidades tradicionales.

#### **4.3. Negociar en el TLC, la propuesta de la CAN en el ALCA**

La CAN en el ALCA, a diferencia del TLC, actuó en bloque y presentó una propuesta conjunta<sup>3</sup> para incluir como tema nuevo la protección al conocimiento tradicional en el ALCA, tema que está todavía entre corchetes en el ALCA.

En ese entonces la CAN propuso hacer un reconocimiento a la contribución de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales al desarrollo de los recur-

<sup>3</sup> Propuesta Comunidad Andina de Naciones Sección 6. Protección del Conocimiento Tradicional, el acceso a los recursos genéticos y a la propiedad intelectual.

sos biológicos y genéticos y, en general, la contribución de sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales a la cultura y al desarrollo económico y social de las naciones. En consecuencia, la CAN propuso que las partes del ALCA acordaran establecer sistemas de protección adecuados y eficaces, *sui generis* (para el caso particular) o de otro tipo, sobre los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados o no a los recursos biológicos y genéticos<sup>4</sup>. La misma propuesta debería presentarla en el TLC, para solucionar el vacío jurídico de un capítulo de patentes sobre materia viva, sin reglas de acceso y distribución de beneficios.

Las condiciones de acceso a los recursos biológicos, genéticos y sus productos derivados estarían determinadas por los principios y disposiciones contenidas en el CDB y en la legislación nacional e internacional pertinente<sup>5</sup>. En ningún caso el acceso afectaría los derechos soberanos de los estados y, en particular, los derechos del país de origen sobre los recursos biológicos y genéticos<sup>6</sup>.

En consecuencia de lo anterior, la CAN recomendó que el acceso a los recursos biológicos, genéticos y a los conocimientos, innovaciones y prácticas

tradicionales de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales, estuviese condicionado al consentimiento informado previo de las partes y al de las comunidades que proporcionen ya sea el recurso o el conocimiento<sup>7</sup>.

La CAN pretendía que el objetivo del acceso fuera el de garantizar una compensación por dicho acceso y una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos biológicos y genéticos y de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados o no a los recursos biológicos y genéticos referidos<sup>8</sup>. Cada parte tomaría las medidas que fueran necesarias para el cabal cumplimiento de estos objetivos. Destacaba de manera expresa que las medidas incluirían el respeto del derecho de las otras partes sobre sus recursos biológicos y genéticos y sobre los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de sus comunidades indígenas, afroamericanas y locales, asociados o no a dichos recursos<sup>9</sup>.

Para asegurar que las patentes de invención y otros derechos de propiedad intelectual respetaran los derechos sobre su patrimonio biológico, genético y cultural, cada parte podría tomar las medidas que considerara necesarias y podría asegur-

<sup>4</sup> Sección 6, artículo 1.1.

<sup>5</sup> Sección 6, artículo 1.2.

<sup>6</sup> Sección 6, artículo 1.3.

<sup>7</sup> Sección 6, artículo 2.1.

<sup>8</sup> Sección 6, artículo 2.2.

<sup>9</sup> Sección 6, artículo 2.3.

rar que los derechos de propiedad intelectual se concedieran salvaguardando y respetando los derechos sobre su patrimonio biológico y genético y los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de sus comunidades indígenas, afroamericanas y locales, así como los de las demás partes contratantes<sup>10</sup>.

Cada parte, en la aplicación y observancia de los derechos de propiedad intelectual, exigirían los siguientes elementos: a) Los recursos genéticos utilizados; b) El país de origen de los recursos genéticos utilizados; c) Los conocimientos, las innovaciones y prácticas tradicionales asociadas o no a los recursos biológicos y genéticos; d) La fuente de los conocimientos, las innovaciones y prácticas tradicionales, asociadas o no a los recursos biológicos y genéticos; e) Prueba del consentimiento informado previo<sup>11</sup>. Las autoridades nacionales en materia de propiedad intelectual deberían incluir, en sus sistemas de búsqueda en materia de patentes, información referida a materiales biológicos y genéticos de las partes o conocimientos, innovaciones o prácticas tradicionales de sus comunidades. Así mismo, debería tomar en cuenta la información documentada que sobre estos temas pudiera ser asequible<sup>12</sup>.

## CONCLUSIÓN

El gobierno colombiano no puede aceptar las aspiraciones de Estados Unidos de incluir de manera tácita el acceso a la biodiversidad colombiana, en el capítulo de derechos de propiedad industrial, sin incluir el concepto de prueba de origen de la biodiversidad, ni la distribución de beneficios, sistemáticamente reconocidos en el CDB y múltiples foros que de manera simultánea abordan el tema de la biodiversidad. La CAN no puede renunciar al poder de negociación señalado en las decisiones 391 y 486, dicha renuncia pone en peligro la propia existencia de la CAN.

## BIBLIOGRAFÍA

Carrizosa, Santiago, Corporación Autónoma Regional – CAR – *La bioprospección y el acceso a los recursos genéticos. Una guía práctica.*, 1<sup>a</sup> ed., con la colaboración de Adriana Casas Isaza. Bogotá: Corporación Autónoma Regional, 2000, 159 pp.

Comunidad Andina, *Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile –EE.UU.*, SG/dt del 19 de junio de 2003.

Comunidad Andina. *Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica* –Estados Unidos, SG/di 620/Rev. 1, del 7 de mayo de 2004. Análisis del Acuerdo de Libre Comercio en–

<sup>10</sup> Sección 6, artículo 3.1.

<sup>11</sup> Sección 6, artículo 3.3.

<sup>12</sup> Sección 6, artículo 3.4.

- tre los países de Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA).
- Comunidad Andina, *Informe sobre las negociaciones en ALCA en materia de propiedad intelectual y la Comunidad Andina*, SG/di 551 del 27 de agosto de 2003.
- Contraloría General de la República, “Evaluación de la política y la gestión pública por sectores”. En: *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2002 – 2003 Colombia*, Bogotá D. C., 2003, pp. 125-154.
- Crucible Group*, 1994. Gente, plantas y patentes: impactos de la propiedad intelectual sobre la biodiversidad, el comercio y las sociedades rurales. Traducción Álvaro González; Isabel Izquierdo, Ottawa: CID (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo), Título original: *People, Plants and Patents*. Montevideo, Uruguay. Edición en español a cargo de: Editorial Nordan, 1994, 106 pp.
- FLÓREZ, Margarita. “Implementación del convenio sobre diversidad biológica: ¿Por dónde vamos y qué pasó?” En: *La vida en venta. Transgénicos, patentes y biodiversidad*, 2<sup>a</sup> ed. compiladora: Corina Heineke, Ediciones Heinrich Böll, El Salvador, diciembre de 2002, pp. 227-246.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. *Biodiversidad y propiedad intelectual: la propiedad intelectual en la Organización Mundial del Comercio y su relación con el Convenio sobre Diversidad Biológica* / Elaborado por Ana María Hernández. Santafé de Bogotá: Instituto Humboldt, 1999, 58 pp.
- Matriz de Negociación del TLC para Colombia, 2004.
- Ponce de León, Eugenia. *Temas de derecho comunitario ambiental andino*. 1<sup>a</sup> ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.
- Zerda Sarmiento, Álvaro, *Propiedad intelectual sobre el conocimiento vernáculo. Análisis y propuesta desde la economía institucionalista*, Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

## GLOSARIO

Las definiciones del presente glosario se tomaron del artículo 1 de la Decisión 391.

**Acceso.** Obtención y utilización de los recursos genéticos conservados en condiciones *ex situ* e *in situ*, de sus productos derivados o, de ser el caso, de sus componentes intangibles, con fines de investigación, prospección biológica, conservación, aplicación industrial o aprovechamiento comercial, entre otros.

**Biotecnología.** Toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos u organismos vivos, parte de ellos o sus derivados, para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.

**Componente intangible del recurso genético.** Todo conocimiento, innovación o práctica individual o colectiva con valor real o potencial, asociado al recurso genético, o a sus productos derivados o al recurso biológico que los contiene, protegido o no por regímenes de propiedad intelectual.

**Contratos de acceso.** Acuerdo entre la autoridad nacional competente en representación del Estado y una persona, el cual establece los términos y condiciones para el acceso a recursos genéticos, sus productos derivados y, de ser el caso, el componente intangible asociado.

**Diversidad biológica.** Variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres y marinos, y otros ecosistemas acuáticos, así como los complejos ecológicos de los que forman parte. Comprende la diversidad existente dentro de cada especie, entre las especies y de ecosistemas, como resultado de procesos naturales y culturales.

**Diversidad genética.** Variación de genes y genotipos entre las especies y dentro de ellas. Suma total de información genética contenida en los organismos biológicos.

**País de origen del recurso genético.** Es el país que posee los recursos genéticos en condiciones *in situ*, incluidos aquellos que habiendo estado en dichas condiciones, se encuentra en condiciones *ex situ*.

**Recursos biológicos.** Son los individuos, organismos o partes de éstos, poblaciones o cualquier componente biótico de valor o utilidad real o potencial que contiene el recurso genético o sus productos derivados.

**Recursos genéticos.** Es todo material de naturaleza biológica que contenga información genética de valor o utilidad real o potencial.

## SIGLAS

**ADPIC** Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (*TRIPS* en inglés)

**ALCA** Área de Libre Comercio de las Américas

**CAFTA** Tratado de Libre Comercio Centroamérica Estados Unidos

**CAN** Comunidad Andina de Naciones

**CBD** *Convention on Biological Diversity* (CDB en español)

**CDB** Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (*CBD* en inglés)

**FAO** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (*FAO* por sus siglas en inglés)

**FPI** Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas establecido por el Consejo Económico y Social

**NAFTA** North American Free Trade Agreement (*TLCAN* en español)

**OIT** Organización Internacional del Trabajo

**OMC** Organización Mundial del Comercio (*WTO* en inglés)

**OMPI** Organización Mundial sobre la Propiedad Intelectual (*WIPO* en inglés)

**OMS** Organización Mundial de la Salud

**PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**PNUMA** Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

**TLCCE** Tratado de Libre Comercio Chile - Estados Unidos

**TRIPS Trade—Related Aspects of Intellectual Property Rights** (ADPIC en español)

**UNCTAD** Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

**UNESCO** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

**UNHCR** Oficina del Alto Comisiona-

do de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**USPTO** Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos (por sus siglas en inglés)

**WIPO** World Intellectual Property Organization (OMPI en español)

**WTO** World Trade Organization (OMC en español)

# La educación superior frente a los acuerdos de libre comercio: *Retos y oportunidades*

**Carolina Rodríguez\***

Maestría en asuntos internacionales,  
Universidad Externado de Colombia.  
Coordinadora de relaciones interna-  
cionales, Universidad de la Sabana.  
*correo electrónico:*  
[carolina.rodriguez7@unisabana.edu.co](mailto:carolina.rodriguez7@unisabana.edu.co)

Con el auge de la sociedad del conocimiento, la educación superior ha adquirido un papel preponderante en el desarrollo y la economía de los países. Hasta hace poco, el tema de la educación había estado ausente del debate de la globalización y del comercio de servicios, pero ante las cifras que representa este sector, la educación superior se ha convertido en un tema de interés, en especial para los países que tienen exportaciones significativas.

La comercialización de servicios de educación superior es una industria, que

incluye la captación de estudiantes internacionales, el establecimiento de campos universitarios en el extranjero, la prestación de servicios con franquicia y el aprendizaje en línea<sup>1</sup>. El sector educativo mueve 41 billones de dólares anuales (2003), emplea 50 millones de personas y tiene 97 millones de estudiantes aproximadamente<sup>2</sup>. La demanda global de educación está en crecimiento, según cifras de la OECD. En 1999 los alumnos extranjeros que estudiaron en universidades de sus países miembros pagaron cerca de 30 bi-

\* Fecha de recepción, 8 de septiembre de 2004. Fecha de aceptación, 27 de octubre de 2004.

<sup>1</sup> García Buhadilla, Carmen. "Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS) y Educación Superior en América Latina". Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, julio 2002.

<sup>2</sup> Javier Botero. Viceministro de Educación Superior. *La educación superior en tratados de libre comercio*. Bucaramanga, mayo 14 de 2004.

llones de dólares, que corresponden al 3% de las exportaciones totales de servicios.

En el 2000 había 1.7 millones de estudiantes internacionales de educación superior alrededor del mundo, los mayores exportadores de servicios educativos son: Estados Unidos, Australia, Inglaterra, Nueva Zelanda y Canadá. Países como Australia reciben cada año ingresos por exportación de servicios educativos por 2.3 billones de dólares, que representan el 12% de sus exportaciones; en el 2002, Australia recibió 1'555.274 estudiantes en sus universidades.

En las últimas décadas, la demanda de educación superior y para adultos ha aumentado. Las personas ahora se preparan durante toda la vida, y reflejan un mercado potencial que representa el comercio de los servicios de educación. Por otro lado, las universidades están recibiendo menos fondos del Estado, y ante la necesidad de los proveedores públicos de generar fuentes alternas de financiación, están impulsando más la promoción internacional y la captación de estudiantes extranjeros. La innovación tecnológica genera otras opciones de ofrecer educación superior a nivel nacional e internacional con programas virtuales, con los cuales se realizan desde cursos en línea hasta maestrías y doctorados.

Existen nuevos tipos de proveedores de educación, dentro de los que se encuentran instituciones con ánimo de lucro, multinacionales de la educación, franquicias e incluso universidades públicas ex-

tranjeras, que al establecerse en otro país se convierten en instituciones privadas.

Los acuerdos de libre comercio como el GATS, acuerdos regionales como el ALCA y MERCOSUR y bilaterales como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, incluyen dentro de sus temas de negociación la comercialización de los servicios de educación superior, negociada por lo general desde los ministerios de comercio exterior.

La educación superior ha sido influida por la globalización y la economía de mercado promoviendo la comercialización de los servicios de educación, la presencia de nuevos proveedores, la exportación de servicios educativos y una mayor presión para los países que no han establecido compromisos para liberalizar el mercado. Al ser considerada la educación como el motor principal del desarrollo económico, y como un elemento que promueve el cambio social, es necesario conocer y debatir las implicaciones que representa incluirla dentro de las negociaciones del comercio de servicios al tratar de regularla como un producto más, medido por la oferta y la demanda.

No es fácil valorar el impacto que los acuerdos pueden tener sobre países en vías de desarrollo, pero con o sin acuerdos de libre comercio, la liberalización del sector educativo es una realidad, el comercio de servicios crecerá en los próximos años, y la prioridad está en regular el sector garantizando la calidad, el desarrollo de los sistemas educativos nacio-

nales y la protección al estudiante.

La apertura del sector también genera beneficios para nuestros países, al traer mayor innovación, nuevas opciones educativas, acceso a nuevas tecnologías, promover la investigación con la realización de proyectos conjuntos y ofrecer mayor acceso de los estudiantes.

### **INFLUENCIA DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN LOS SERVICIOS DE ENSEÑANZA**

El Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS, por su sigla en inglés) se está negociando en la actualidad bajo el auspicio de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El GATS fue diseñado para aumentar la liberalización del comercio a nivel internacional, y contempla la '*educación*' como un sector de servicio. Como ejemplos de las '*barreas*' existentes para el comercio de servicios de educación superior, se podrían mencionar las restricciones de visa, la imposición de contribuciones que perjudica a las instituciones extranjeras, y los procesos de acreditación que privilegian a las instituciones domésticas y sus calificaciones. Algunos ven el GATS como una fuerza positiva que acelera el influjo de proveedores de educación superior, privados y extranjeros, en los países cuya capacidad doméstica es inadecuada. Otros tienen

una visión más negativa y consideran que la liberalización puede poner en juego el aseguramiento de la calidad y permitir que proveedores privados y extranjeros monopolicen los mejores estudiantes y los programas más lucrativos. Muchos aspectos del GATS son susceptibles de interpretación, y hay muchas naciones que no se han involucrado totalmente en el proceso, al menos en lo que respecta a las implicaciones potenciales para la educación<sup>3</sup>.

El GATS define cuatro maneras de comercializar un servicio, estas formas de suministro se aplican a todos los sectores, incluida la educación superior:

- 1. Suministro más allá de las fronteras:** es la prestación de un servicio que traspasa las fronteras (no requiere el desplazamiento físico del consumidor). Incluye la educación virtual, las universidades virtuales y el aprendizaje en línea o electrónico.
- 2. Consumo en el extranjero:** es la prestación de un servicio que requiere el desplazamiento del consumidor al país del proveedor. Son los estudiantes que van a otro país a estudiar.
- 3. Presencia comercial:** el proveedor establece o tiene instalaciones comerciales en otro país para prestar el servicio. Como ejemplos se puede mencionar una sede local o campus satélite, instituciones gemelas, y acuerdos de fran-

<sup>3</sup> Knight, Jane. "La comercialización de servicios de Educación Superior, implicaciones del GATS". Observatory on borderless higher education, Canadá, 2002.

quicia con instituciones locales.

- 4. Presencia de personas naturales:** son las personas que viajan temporalmente a otro país a prestar el servicio<sup>4</sup>. Incluye profesores, maestros e investigadores trabajando en el extranjero.

El consumo en el extranjero representa el porcentaje más grande en la comercialización de servicios educativos y los mayores ingresos; el suministro más allá de las fronteras tiene un gran potencial de crecimiento con la educación virtual, al igual que la presencia comercial de instituciones extranjeras, que es tal vez el tema más polémico en estas negociaciones.

A comienzos del 2002 existían 42 países -pertenecientes a la OMC-, que habían realizado algún compromiso con al menos algún sector educativo. En ese grupo están incluidos todos los países de la OCDE menos Canadá, Finlandia, Islandia, Corea y Suecia. Los países que han incluido algún compromiso con la cate-

goría de educación superior, son 32<sup>5</sup>, o sea el 22% de los 144 países pertenecientes a la OMC. De esos 32 países, 14 pertenecen a la OECD, 12 a la Unión Europea, y sólo 2 a la región de América Latina. De los 32 países que han firmado compromisos, diez usan una clasificación que limita el compromiso al sector privado de la educación superior. Por otro lado, 15 de los 32 países, han realizado compromisos de acceso al mercado, para los modos 1 (suministro más allá de las fronteras), modo 2 (consumo en el extranjero) y modo 3 (presencia comercial)<sup>6</sup>. Asimismo, 22 de los 32 países –entre los cuales están incluidos México y Panamá– han realizado acuerdos completos en tratamiento nacional para los modos de suministro 1, 2 y 3<sup>7, 8</sup>.

En este sentido, ninguno de los países de América Latina figura actualmente en la lista de los 23 países que atraen mayor número de estudiantes extranjeros. Por orden de importancia, los países que atraen mayor número de estudiant-

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Australia, Albania, China-Taipei, Croacia, China, Estonia, Georgia, Hungría, Jamaica, Japón, Jordania, Latvia, Lesotho, Liechtenstein, Lituania, México, Moldova, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Panamá, Polonia, Eslovaquia, República Checa, República Kyrgyz , Congo, Sierra Leona, Eslovenia, Suiza, Trinidad y Tobago, Turquía.

<sup>6</sup> Estos países son: Australia, Nueva Zelanda, Suiza, Albania, Congo, Croacia, Estonia, Georgia, Jamaica, Jordania, República Kyrgyz, Latvnia, Lesotho, Lituania, Moldova, Omán y Solovenia.

<sup>7</sup> Además de México y Panamá, los otros países son: Hungría, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Suiza, Turquía, Albania, China-Taipei, Congo, Croacia, Estonia, Georgia, Jamaica, Jordania, Latvia, Lesotho, Liechtenstein, Lituania, Moldova, Omán.

<sup>8</sup> García Buhadilla, Carmen. “Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS) y Educación Superior en América Latina”. Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, julio 2002.

tes extranjeros son: Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Australia, Japón, Bélgica, Canadá, España, Austria, Suiza, Italia, Turquía, Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Hungría, Irlanda, Nueva Zelanda, Polonia, Finlandia, República Checa, República de Corea. Entre los países que mayor crecimiento han tenido en las últimas dos décadas en atraer estudiantes extranjeros se encuentran, por orden de importancia: Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Alemania, Austria, Japón, Estados Unidos, Canadá, Francia (OCDE-US, Forum, Washington, 2002)<sup>9</sup>. En América Latina sólo han concertado compromisos con el sector de educación, México, Panamá y Costa Rica; y con el subsector de educación superior sólo México y Panamá<sup>10</sup>.

Desde el punto de vista del mercado educativo, los países de América Latina son vistos como un mercado objetivo, como consumidores y no como oferentes en un mercado mundial de producción de conocimientos bastante desequilibrado. Sin embargo, es importante considerar que la educación superior en esta región ha logrado consolidar sus universidades, haciendo aportes en el área de docencia, investigación y proyección social a la comunidad.

Algunos países en desarrollo simple-

mente no disponen de recursos suficientes para proporcionar la educación que sus ciudadanos requieren. Una serie de países africanos ha acordado privatizar la educación dentro del marco de la OMC, pues desean que proveedores extranjeros traigan sus operaciones a sus países y en esa forma incrementar la oferta educativa proporcionada por el sector privado o el gobierno<sup>11</sup>. Camerún ha abierto su mercado sin restricciones a proveedores extranjeros para establecerse y ofrecer programas de educación superior para aumentar los niveles de cobertura.

### **VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA APERTURA DEL SECTOR EDUCATIVO**

La internacionalización de la educación superior es definida como el proceso de integrar la dimensión internacional, intercultural y global, en los propósitos, las funciones y la forma, de proveer la enseñanza, la investigación y los servicios de las universidades (Knight & De Wit, 1997). El proceso de internacionalización de la educación superior enfrenta riesgos y oportunidades que pueden generar ventajas para los países en vías de desarrollo, al permitir mayor flexibilidad de los siste-

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> México, además de compromisos con educación superior, ha contraído compromisos también con las categorías de “primaria”, “secundaria” y “otros”; y Panamá, con “primaria” y “secundaria”.

<sup>11</sup> Pierre Sauvé . “Se vende se enseña”, en Revista *Educación Hoy*, OECD-UNESCO, octubre 2002.

mas, incrementar la oferta, ampliar las posibilidades de acceso, crear nuevas habilidades y aumentar la cooperación universitaria. Así mismo, se enfrenta a desventajas como la fuga de cerebros, el acceso sólo a estudiantes de altos ingresos y la posible “macdonalización” de los programas académicos.

La cooperación internacional y el comercio de los servicios educativos pueden ofrecer una oportunidad para países como Colombia, al fortalecer su recurso humano, promover la investigación, y la movilidad de estudiantes y profesores. Las reglas del comercio no deben afectar el fortalecimiento de los sistemas nacionales de educación superior, ni el esfuerzo de la última década al consolidar sistemas de acreditación de la calidad en países de América Latina como Chile, Argentina, Brasil, México y Colombia.

#### **A favor**

- Movilidad de profesores, estudiantes.
- Mayor innovación gracias al intercambio.
- Nuevos proveedores y programas - Más opciones educativas.
- Mayor acceso a los estudiantes.
- Menores costos.
- Fomento a la internacionalización.
- Mayores intercambios académicos.
- Nuevas metodologías.
- Aumento de la calidad (estándares).

#### ***En contra***

- Amenaza al rol del gobierno.
- El carácter público de la educación.
- Programas de calidad cuestionable.
- Acceso a la educación diferenciado.
- IES obligadas a buscar recursos y alejarse de su misión.
- Dominio extranjero del sistema educativo y cultura nacionales.
- Migración permanente<sup>12</sup>.

#### **LOS NUEVOS PROVEEDORES DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

Ante las nuevas formas de suministro de los servicios de educación, se pueden definir como nuevos proveedores a las sedes universitarias extranjeras establecidas en otro país, las universidades que ofrecen programas virtuales, las universidades que se asocian con empresas transnacionales, las franquicias, las alianzas universitarias de las instituciones nacionales de educación superior y las extranjeras que ofrecen programas de: doble título, de cooperación regional y programas conjuntos mediante alianzas, y los programas articulados (iniciar en una universidad y continuar en otra), que son el modo más frecuente de educación transnacional en América Latina.

Las dos más importantes multinacionales de educación encargadas de comercializar servicios educativos son americanas,

---

<sup>12</sup> Ibid.

Apollo y Silvan Learning, que en la actualidad se cotizan en la bolsa de comercio y han comprado universidades en México y Chile, con una población de 15 mil estudiantes aproximadamente. Sylvan Learning Group es una empresa de tecnología, que ha creado una red de universidades en toda América Latina conocida como Sylvan International Universities, y más recientemente como Laureate; tiene un gran campus universitario conformado por universidades privadas de América Latina, España, Francia y Ecuador.

En el 2000 Sylvan compró el 60% del grupo Campus Mater S.A., propietario y fundador de la Universidad de las Américas en Chile y entró a formar parte de la corporación sin fines de lucro y de la junta directiva de la Universidad, que cuenta hoy con 17.500 estudiantes y 998 profesores. En el 2003, amplió su presencia en Chile como socio de la Universidad Andrés Bello, adquiriendo un flujo de 14.419 estudiantes<sup>13</sup>.

Se tiene la creencia de que sólo vendrán instituciones de baja o media calidad para establecerse en países en desarrollo, sin embargo, en el caso de Chile California University, Harvard University, Heidelberg University (Alemania) y University of Michigan, entre otras, tiene instalaciones ya sea para promover sus actividades en sus sedes centrales en el país,

para atender a sus estudiantes que van a Chile o para promover convenios y actividades conjuntas con instituciones locales.

Heidelberg University es una universidad pública alemana que instaló un Campus en Chile donde ofrece programas de maestría, diplomados en conjunto e investigaciones con universidades locales reconocidas, como la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica.

Ante la dificultad de controlar proveedores fraudulentos, hasta ahora ningún país tiene una solución definitiva para regularlos, el reto para los sistemas educativos nacionales está en regular los nuevos proveedores para garantizar la calidad de los programas que ofrecen, estos nuevos proveedores deben cumplir las mismas exigencias que se piden a los programas nacionales y se debe exigir que los programas extranjeros sean los mismos que estas universidades ofrecen en sus países, y no versiones para países subdesarrollados.

## LA EDUCACIÓN SUPERIOR COLOMBIANA Y EL TLC

Colombia tiene un sistema desregulado de educación superior donde el sector privado crece más rápido que el sector público. El sector privado provee el 65% de las matrículas universitarias. El país se enfrenta a proveedores internacionales que

<sup>13</sup> González, Luis Eduardo. *Los nuevos proveedores externos de educación superior en Chile*. Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe, 2003.

han establecido sedes o campos satelitales para ofrecer programas de educación superior. No solo universidades extranjeras han colocado sedes, también lo han hecho proveedores privados como empresas multinacionales, que ofrecen programas de capacitación en el área de informática y nuevas tecnologías. Con o sin la negociación de los acuerdos comerciales, es necesario regular los cuatro modos de prestación de servicios educativos. Colombia también enfrenta otro problema, es la producción de doctores: con una población de 42 millones de habitantes produce cerca de 30 Ph.d. por año; la mayoría de estudiantes sale del país para llevar a cabo estos programas.

La posición del gobierno es liberalizar el subsector de la educación superior, para aumentar los porcentajes de cobertura en el país. Sólo el 21% de los colombianos puede acceder a estudios superiores, del total de personas que culminan la secundaria. El interés del Ministerio de Educación es propiciar la movilidad de estudiantes y docentes; y ampliar la cobertura en un 10% en los próximos años con la liberalización de los servicios educativos, pero asegurando la calidad de la educación en las instituciones nacionales y externas. Liberalizar la educación superior no garantiza el aumento de la cobertura, ni mayores posibilidades de acceso a la educación superior, mucho menos el ofrecimiento de programas innovadores y diferentes a los establecidos en Colombia. Sería importante analizar con más deteni-

miento las expectativas que tiene el gobierno colombiano con la apertura.

Sin embargo, la liberalización del sector educativo, representa ventajas para algunos académicos, porque el país tiene un sector “consolidado” que puede exportar sus programas a países como Bolivia, Ecuador y Centro América. Sin embargo, para las más de 300 instituciones de educación superior colombianas, será un reto mantenerse con programas de alta calidad frente a la oferta que llegará en los próximos años.

Estados Unidos solicitó a Colombia en el marco de la OMC, consolidar sin restricciones en los modos 1, 2 y 3 (suministro más allá de las fronteras, consumo en el exterior y presencia comercial) para los servicios de enseñanza superior, servicios de enseñanza para adultos y otros servicios de enseñanza. En su TLC con Chile no tuvo exigencias significativas en cuanto al desmonte de barreras.

En las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con los países andinos, la negociación del sector servicios la realiza el Ministerio de Comercio Exterior, con la participación del Ministerio de Educación en cuatro mesas de negociación: comercio de servicios transfronterizos, comercio electrónico, propiedad intelectual y compras del sector público. El Ministerio de Comercio Exterior también ha dispuesto de cuatro “cuartos de al lado”, donde participan el Congreso, las entidades de control, el sector privado y las organizaciones sociales. En estos cuartos ha sido invitado el sec-

tor académico para apoyar las negociaciones, la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) nombró un rector delegado ante el TLC; a través de ASCUN, las universidades han manifestado su interés y preocupación en conocer de cerca las negociaciones que se están llevando a cabo.

En las negociaciones, el TLC incluye en el **Anexo I**, las medidas disconformes existentes que pueden ser objeto de negociación, y se ha incluido lo relacionado con la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior como medida disconforme, al ser consideradas instituciones sin ánimo de lucro.

Ley 30 de 1992, artículo 98: Las instituciones privadas de educación superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria.

El **Anexo II** incluye a los sectores o subsectores que son altamente sensibles: la educación superior ha sido incluida dentro de este anexo.

Los temas de trabajo específicos del Ministerio de Educación actualmente son: el aseguramiento de calidad; la educación virtual y a distancia; la homologación de estudios y convalidación de títulos; y la promoción de exportación de servicios educativos<sup>14</sup>.

## REFLEXIONES GENERALES

Existen temas sensibles y de cuidado en las negociaciones del TLC, como el reconocimiento de títulos, las implicaciones de los derechos de propiedad intelectual, el uso de materiales protegidos para la enseñanza, la llegada de programas de dudosa calidad y la fuga de cerebros. El reto para las universidades colombianas está en continuar con el mejoramiento de la calidad y en ofrecer programas de pertinencia para el país, para enfrentar las nuevas ofertas de proveedores extranjeros. Es necesario fortalecer los convenios con universidades extranjeras para consolidar los programas académicos, promover la capacitación de docentes a nivel doctoral, traer excelentes profesores e impulsar programas de movilidad para los estudiantes. De igual forma, es también una prioridad, al hablar de libre comercio, promover el normal otorgamiento de visas a los colombianos que viajen con fines académicos, con el fin de evitar las dificultades que tenemos los colombianos cuando solicitamos un visado.

La exportación de servicios debe ser complementaria, para no debilitar el esfuerzo de consolidación de los sistemas nacionales de educación superior. Las universidades colombianas deben promover la exportación de servicios educativos, con

<sup>14</sup> Javier Botero Álvarez. *La educación superior en las negociaciones de tratados de libre comercio*. Universidad Autónoma de Bucaramanga, mayo 13 de 2004.

el apoyo del gobierno, para ampliar la oferta a otros países. El caso de Chile ha sido exitoso: a través de Prochile han establecido una estrategia de mercado y un plan de promoción de servicios educativos con misiones comerciales a varios países de América Latina. Chile se ha constituido en una opción interesante para estudiantes extranjeros, se calcula que en la actualidad hay 4000 alumnos extranjeros en Chile.

La promoción de programas de español para extranjeros representa una gran oportunidad para las universidades, al igual que la investigación, el acceso a nuevas tecnologías. Proteger la educación superior sería equivalente a parar el tiempo para que la tecnología no avance<sup>15</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- Echeverri, Juan Carlos. *Educación superior e integración comercial*. Universidad de los Andes. 2004.
- García Buhadilla, Carmen, *New providers, transnational education and accreditation of higher education in Latin America*. UNESCO. 2002.
- García Buhadilla, Carmen. "Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS) y Educación Superior en América Latina". Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, julio 2002.
- González, Eduardo. *Los nuevos proveedores externos de educación superior en Chile*. Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe. 2003.
- Hernández, Roberto. *Metodología de la investigación*. México, Ed. Mc Graw Hill. 1994.
- Internationalization of Higher Education: Trends and development since 1998. The International Association of Universities. Mayo 2003.
- Knight, Jane. "La comercialización de servicios de educación superior, implicaciones del GATS". Observatory on borderless higher education, Canadá, 2002.
- Knight, Jane. "GATS, trade and higher education". Perspectiva 2003 ¿Where we are?
- Lambert, Michael; Breton, Gilles. *Universities and Globalization: Private Linkages, Public Trust*. Edit. UNESCO, Université de Laval. 2003.
- Lauritz HOLM-NIELSEN. OECD-U.S. "Forum on Trade in Education. Remarks of Lead Higher Education Specialist, the World Bank".
- Philip G. Altbach. "International Higher Education, Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok". 2001.
- Sauve, Pierre. "Trade, Education and the GATS. What's in? What's out? What's all the fuss about?". OECD Trade Directorate. Paris. Mayo de 2002.
- Páginas de Internet: The Observatory on borderless higher education <http://www.obhe.ac.uk/products/>
- Columbus <http://www.columbus-web.com/es/partej/index.html>
- Center for international higher education <http://>

<sup>15</sup> Echeverri, Juan Carlos. *Educación superior e integración comercial*. Universidad de los Andes. 2004.

- [www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/publications/publications.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/publications/publications.htm)
- GATS in the light of increasing internationalization of higher education. Quality assurance and recognition  
<http://www.oecd.org/dataoecd/37/10/2751067.pdf>
- Globalization and higher education views from de south <http://www.srhe.ac.uk/documents/inewsglobalisation.pdf#print>
- “Alca y las Universidades”, <http://www.observatorio.org/colaboraciones/rodriguez2.html>
- Internationalising Education. “Address to the Sixth Annual National Teaching Forum of the Australian Universities Teaching Committee”, The Australian Government International Education Network. <http://aei.detya.gov.au/general/interest/2002/Interest0202.htm>.
- The WTO and the Millennium Round. “What is at stake for Public Education?” <http://www.ei-ie.org/pub/english/epbeipsiwt0.html>
- “The recognition of Transnational Education qualifications”. <http://www.cfwb.be/infosup/Charger/chkte.pdf>
- Larsen, Kurt; John P. Martin y Rosemary Morris (2002) “Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues, OECD Working Paper”, <http://www.oecd.org/pdf/M00020000/M00020422.pdf>
- Neave, Guy (2002), “Globalization: Threat, Opportunity or Both?”, IAU Newsletter, marzo. <http://www.unesco.org/iau/pdf/iaunew81.pdf>



# Reseñas

## LIBROS

**Zbigniew Brzezinski.** *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York, Basic Books, 2004, 242 pp.

Dice el autor que este libro es parcialmente predictivo y parcialmente prescriptivo. Su punto de partida es que la revolución reciente en tecnologías avanzadas, en especial en comunicaciones, promueve el surgimiento progresivo de una comunidad global con intereses muy compartidos con América y su centro. Pero el autoaislamiento potencial del único superpoder podría zambullir al mundo en una anarquía escaladora, a través de la diseminación de armas de destrucción masiva. Con América –dados los roles contradictorios que juega en el mundo–, predestinada a ser el catalizador, ya sea de una comunidad global o del caos mundial, los americanos tienen la responsabilidad histórica de determinar cuál de las dos ocurrirá. Nuestra elección es entre dominar el mundo o liderarlo.

Esta obra está dividida en dos partes: **1.** La hegemonía americana y la seguridad global, y **2.** La hegemonía americana y el bien común. En la primera parte tenemos los siguientes temas: **a.** Los dilemas de la inseguridad nacional, **b.** Los

dilemas del nuevo desorden global, y **c.** Los dilemas del manejo de alianzas. En el segundo punto están: **a.** Los dilemas de la globalización, y **b.** Los dilemas de las democracias hegemónicas.

Dice en el Prefacio el autor que el argumento central acerca del papel de América en el mundo es simple: el poder de América, aseverando de manera dominante la soberanía de la nación, es hoy en día la última garantía de la estabilidad mundial, pues la sociedad americana estimula la tendencia social en el mundo que diluye la soberanía nacional tradicional. El poder y la dinámica social americana, trabajando juntos, podrían promover la emergencia gradual de una comunidad global de intereses compartidos. Mal utilizados y en colisión, podrían hundir el mundo en un caos, mientras América quedaría sitiada.

Un tema que adquiere verdadera importancia en estos tiempos de globalización, de terrorismo, de crisis mundial. Una reflexión valiosa que merece ser estudiada y conocida para formular un amplio debate que permita reconocer el valor y el sentido de una nueva forma de ver la globalización y el poder de los Estados Unidos. Sin duda, como lo señala Brzezinski, la hegemonía global de América es ahora un hecho de vida. Sabe que no se puede

aislar, como lo hizo China hace muchos años; pero como en la vida, en asuntos políticos algún día todo debe menguar. La hegemonía es una fase histórica. Eventualmente, inclusive muy pronto, el dominio global de América se opacará. Por eso mismo, deberá buscar la forma de dejar un legado vital de su hegemonía.

LFGN

---

**Wesley K. Clark.** *Winning Modern Wars. Iraq, Terrorism, and the American Empire.* New York, Public Affairs, 2003, 218 pp.

La guerra, tal como se desarrolla hoy, sobre todo en Iraq, y como la entendemos, es motivo en este libro de una valiosa reflexión que vale la pena conocer y debatir. La dimensión de sus repercusiones traspasa todas las fronteras y sus alcances desbordan, con frecuencia, las posibilidades imaginadas por los expertos y los conocedores del tema. El autor se pregunta frente a esta guerra contra Iraq ¿Cuáles eran los objetivos? ¿Los habíamos alcanzado? ¿Y cuáles fueron los siguientes pasos para nosotros? Durante cuatro meses, mientras viajaba alrededor de Estados Unidos y el extranjero, él observaba como la euforia del éxito americano en el campo de batalla se diluía. En su lugar crecía una preocupación acerca del estado actual y las consecuencias a largo plazo de la Operación Libertad Iraquí. Sadam no estaba más en el poder y el Mukhabarat, la policía secreta iraquí, fue destruida. Pare-

cía que los iraquíes disfrutaban ahora de la libertad de expresión por primera vez en más de 30 años.

Sin embargo, algunos de los logros, dice el autor, han sido opacados por el delirante ambiente de inseguridad y el continuo sabotaje al esfuerzo de reconstrucción. El saqueo de los primeros días había sido remplazado por un movimiento guerrillero bien organizado, capaz de llevar a cabo acciones decisivas contra las tropas de Estados Unidos, así como fuertes acciones terroristas. Las fuerzas norteamericanas se enfrentan ahora a las organizaciones terroristas de tipo Al Qaeda que habían sido erradicadas o desmanteladas en Iraq. Además de estas preocupaciones, la prensa empezó, finalmente, a examinar críticamente las evidencias y análisis que había aparecido justificar las acciones en primera instancia. Hoy muchos hacen preguntas fundamentales acerca de las guerras contra Sadam, tal como si la operación era justificada, si había reducción del terrorismo, qué íbamos a hacer precisamente en Iraq, por cuánto tiempo y a qué costo y cómo debíamos ganar ampliamente la guerra contra el terror

Seis capítulos acompañan este libro:  
**1.** La guerra del Golfo, segundo round.  
**2.** 'Mirando' al norte. **3.** Operaciones decisivas. **4.** La guerra real: el terrorismo.  
**5.** Argumentos fallidos, estrategias fallidas. **6.** Más allá del imperio: una nueva América.

LFGN

**REVISTAS**

**Análisis Político.** Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, núm. 52, septiembre/diciembre de 2004.

En la sección **Estudios** hay dos ensayos de especial interés: “La crisis en Argentina y las relaciones con Brasil y Estados Unidos: continuidad y cambio en las relaciones triangulares”, de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián. Uno de los temas de actualidad en América Latina, no sólo por el significado político, sino por las motivaciones económicas y por las repercusiones que tienen estas relaciones en el hemisferio. El otro artículo es el de María Luisa Rodríguez Peñaranda: “La acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo corrector de la crisis de representación en Colombia (1910-2033)”, habla sobre cómo algunos países tratan de superar el déficit de representación introduciendo “algunos mecanismos correctores desde el ámbito de la justicia”.

En **Coyuntura** Omar Gutiérrez Lemus en su texto “La oposición regional a las negociaciones con el ELN”, “analiza la serie de circunstancias y hechos que favorecieron el fortalecimiento de liderazgo de Asocipaz. En especial se exploran aspectos relativos a los grupos sociales que apoyaron su nacimiento y ‘legitimaron’ sus propuestas políticas en los ámbitos local y regional”, y cómo se opusieron al proceso

de negociación con el ELN.

En **Democracia** aparecen los textos “La ontología de la ‘violencia política’ acción e identidad en las guerras civiles”, de Stathis N. Kalyvas, que “se concentra en varios problemas conceptuales originados por la comprensión actual de la violencia política, especialmente en lo pertinente a las acciones motivaciones e identidades en las guerras civiles”. El otro ensayo “En la búsqueda de lo popular en la Guerra de los Mil Días”, de Charles Bergquist, “presenta los esfuerzos del autor para entender las dimensiones populares de la Guerra, y luego entrar a discutir otros esfuerzos más recientes de los historiadores colombianos para ampliar nuestro entendimiento sobre este tema”.

En **Testimonio** Stella Rodríguez trae el texto “Movimiento étnico afrocolombiano en el quehacer político de Tumaco”, con el cual la autora “busca analizar las posibilidades de injerencia del movimiento afrocolombiano en la vida política de Tumaco. En estos momentos los consejos comunitarios de las comunidades negras se proyectan al ruedo político electoral del municipio, apoyando directamente a un candidato para las elecciones de julio del 2004”. Además, al final, las habituales reseñas.

LFGN

R E S E Ñ A S

**Reflexión Política.** Revista del Instituto de Estudios Políticos de la UNAB, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Año 6, No. 11, Bucaramanga, junio de 2004.

Una variedad de temas acoge este número de **Reflexión Política**. En la Presentación de Alfonso Gómez Gómez, titulada “Terrorismo y democracia”, se asegura que “las acciones del terrorismo que no repara en los efectos contra grandes masas de inocentes y ajenas a los designios que lo animan, no se quedan sin respuesta, y suscitan la unificación de quienes lo rechazan como método inaceptable de lucha. Lo cual plantea una guerra de efectos desastrosos, que preocupa al mundo entero”.

Entre los artículos acogidos en la sección **Panorama**, tenemos el de Manuel Cedeño del Olmo, “Efectos de los mecanismos constitucionales de participación directa en los sistemas políticos de América Latina”, que “reflexiona sobre el efecto de los mecanismos que tratan de mitigar el déficit sobre la efectividad de la participación”; el de Luis Ervin Prado Arellano, “Etnogénesis: El cuestionamiento del Estado nacional en el mundo contemporáneo”, tema de especial interés por los alcances que tiene hoy, en medio de los difíciles conflictos que se viven en el Oriente y en otros lugares del mundo, donde han aparecido “movimientos étnicos que reclaman el derecho a su propia identidad”, y que han cuestionado la “homogeneidad cultural”.

El trabajo de Edgar Córdova Jaimes, “Democracia, economía y eficiencia: tres ejes explicativos de la descentralización político-administrativa en Venezuela”, que parte de tres elementos estrechamente relacionados con la descentralización que ha vivido el país vecino, proceso que “se ha presentado y promovido desde los postulados extraídos casi exclusivamente desde la Gerencia”, que requieren, sin duda, de “una explicación más integral”. El último artículo de esta sección es de Fernando Pacheco Bailón, “Las élites políticas yucatecas (elecciones 2001)”, que explica “la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en Yucatán, a partir del análisis de la teoría de las élites, proporcionando un profundo análisis en materia sociopolítica, el que permite entender las características peculiares y el necesario conocimiento del contexto nacional de ese momento”.

En la sección **Derechos humanos y conflicto**, Catalina Rojas trae el artículo “The people’s peace processes: Local resistance processes and the development of ‘zones of peace’ in Colombia”, que expone “el caso de tres municipios colombianos: Mogotes (Santander); Samaniego y San Pablo (Nariño) quienes declararon sus comunidades como zonas de paz”, y éstas “aportan al tránsito de una perspectiva centrada en la victimización a una noción de empoderamiento en el cual las comunidades locales más afectadas por la violencia en Colombia pueden ellas mismas contribuir a forjar las condiciones para la

resolución y la reconciliación de los conflictos en sus propios términos”. El ensayo de Leticia Barrios Graziani, “Cosificación y sumisión en el trabajo contemporáneo”, explica, por un lado, “las transformaciones del trabajo a la luz de la ley del valor desarrollada por Marx” y, por otra parte, “pretende mostrar cómo este aumento de la tasa de plusvalía se ha manifestado en un triunfo político del capital y en un debilitamiento de la conciencia de clase de los trabajadores mediante un proceso de cosificación e individuación de los mismos”.

En la sección **Democracia** aparecen cinco artículos: 1. “Nuevas acciones, viejas prácticas. Partidos, movimientos políticos y sistemas de partidos en Colombia, 1974-2002”, de Carlos Enrique Guzmán Mendoza; en el cual hace un estudio de “los partidos y los movimientos políticos”, para reconocer que “la política contemporánea y la democracia misma serían inteligibles sino se tuviera en cuenta el papel que éstos desempeñan para el normal funcionamiento de la democracia”. 2. “Instituciones y desarrollo: una mirada crítica”, de Susana Valdivieso Canal; reseña “los referentes teóricos y la interpretación del atraso de América Latina en la NEI [Nueva Economía Institucional], con el propósito de destacar sus logros y, también, algunas de sus fisuras”. 3. “Chomsky o la utopía de la libertad”, de Raúl Botero Torres; que “parte de una hipótesis básica: el proyecto político chomskyano es una compleja conjeta sobre la libertad”. 4. “Hugo Chávez y la representación de la

historia de Venezuela”, de Juan Eduardo Romero; “recoge los estudios realizados en el marco del proyecto de investigación denominado Espacio público, participación y militarismo en Venezuela (1998-2002)”. 5. “Socialización política en la perspectiva educación/comunicación”, de Álvaro Díaz Gómez. Aborda las “nuevas disciplinas, áreas y campos que, como en el caso de la educación/comunicación, se van consolidando desde distintos matices sin pretensión de hegemonía”.

Para finalizar viene la sección **AnaqueL** que presenta algunas reflexiones y avances de investigaciones realizados por profesores, investigadores y estudiosos de la ciencia política. Así, en este número tenemos a Lya Fernández de Mantilla, con “Las tercera fuerzas en Santander – Colombia”; además de las reseñas y la presentación de la maestra Beatriz González, autora de las ilustraciones que acompañan este número.

LFGN

RESEÑAS

**Resúmenes**

Abstracts

**RESÚMENES - ABSTRACTS**

# Resúmenes - Abstracts

## **Un sistema internacional inestable con dominio de los Estados Unidos.**

PIERRE GILHODES

Con la imposición de la agenda única de terrorismo y la invasión a Iraq ¿se consolidó Estados Unidos como potencia mundial? o con el ascenso de China y los avances constitucionales europeos podríamos avanzar hacia una nueva división del mundo sobre bases diferentes de las de la Guerra Fría. En este caso ¿dónde se situaría América Latina?

### **Abstract**

Since it has imposed a unique agenda based on the war against terrorism, has the US consolidated its position as a hegemonic power? or with the rise of China and the constitutional integration in Europe can we foresee a new world order based on premises that differ from those inherited from the Cold War? If this is the case, where can we find Latin America?

## **Consenso jurídico y divergencias morales respecto del uso de la fuerza estatal: Iraq un ejemplo reciente**

ERIC TREMOLADA

En el derecho es preciso determinar si el uso de la fuerza por parte de un Estado se ajusta a las normas internacionales, y esto no es tarea fácil, pues las razones que usualmente esgrime el actor tendrán un fundamento jurídico. Sin embargo, lo que en realidad motiva y legitima la acción en el ámbito interno del agresor, es desconocido por la comunidad internacional. La discusión debe centrarse en un hecho concreto como, por ejemplo, la presunta amenaza que representaba Iraq para la paz y seguridad internacional ¿fue lo que en realidad determinó el uso de la fuerza en su contra? El uso legítimo de la fuerza en el ordenamiento internacional parece estructurado en conceptos polarizados, consenso y coerción, seguridad e inseguridad, defensa propia y necesidad de auto preservación.

### **Abstract**

In law, it is important to determine if the use of force by a given State is consistent

with international norms; nevertheless, this is not an easy task for the reasons given by the State are usually in agreement with its own rule of law. Furthermore, a State's motivation to act has to do with its internal policies and these are, most of the time, unknown to outsiders. As such, the discussion must be based on concrete questions such as was Iraq's threat to the international peace and security the real cause for the actions taken against the country? Finally, it seems that the use of force in the international system is polarized between consensus and coercion, security and insecurity, self defense and the need to survive.

### **El mundo árabe después del 11 de septiembre**

AZZEDINE RAKKAH

Sin duda los atentados del 11 de septiembre de 2001 provocaron una colosal onda de choque en la comunidad internacional. En Estados Unidos, Europa y el mundo árabe-musulmán, se impuso una lógica de seguridad, que llevó a la formación de una amplia coalición, a la que se unieron estados deseosos de participar en la "guerra contra el terrorismo", lanzada por la administración Bush. Al mismo tiempo se definió un "Eje del mal", y se estableció la misión de vencerlo. Este artículo presenta algunas de las consecuencias políticas, sociales, económicas y militares de esta nueva estrategia con respecto al mundo

árabe. Hay dos estados que están viviendo transformaciones más o menos profundas, todas ellas inherentes a la nueva estrategia global de la "guerra contra el terrorismo": Iraq y Libia.

#### **Abstract**

Without a doubt, the 9/11 attacks have caused a rift within the international community. In the US, Europe and the Arab-Muslim world a coalition based on security issues was born with the participation of States willing to fight the "war against terrorism" launched by the Bush administration. At the same time an axis of evil was defined and the decision to vanquish it was made. This article reflects on some of the political, social, military and economic consequences of this strategy with regards to the Arab world. In particular, in regards to two States that are being profoundly affected by this strategy: Iraq and Libya.

### **Los árabes: ¿entre el panislamismo y el fundamentalismo islámico?**

MARÍA TERESA AYA SMITMANS

En este artículo se identifican y analizan los cambios geopolíticos ocurridos en la península árabe en los últimos años. La primera parte trata sobre el panarabismo como un factor importante en el desarrollo de la independencia árabe, sigue luego

con un análisis de los nacionalismos en la región, el panislamismo y el renacer islámico. La segunda parte estudia el fundamentalismo islámico como un factor importante de la política árabe de la posguerra fría y su influencia en el terrorismo y la jihad islámica. Estos últimos, conceptos importantes en la tradición musulmana.

### Abstract

This article deals with the changes that the Arabian Peninsula has undergone in the last decade. The first part of the article starts out with a recognition of pan Arabism as a unifying factor for newly independent states in the mid twentieth century, it moves on to nationalism and it ends with pan Islamism and the rebirth of Islamic values that took place when the Cold war ended. The second part looks at fundamentalism in the region and its influence on terrorism, not only at the present but as a constant in Islamic tradition through the jihad. Furthermore, it analyzes these changes in light of its impact on International Relations.

### El Islam en el mundo árabe: respuesta a una globalización excluyente

ROSA DURO MONTEALEGRE

Desde hace varios siglos la memoria histórica y los clichés han impuesto la visión

de un mundo occidental que ha propugnado un estado de ignorancia frente al Islam y a su naturaleza que es difícil cambiar, sobre todo cuando los procesos de ideologización y demonización de la realidad islámica se encuentran con este *nuevo orden mundial*, establecido tras la caída del muro de Berlín y la disolución del bloque comunista, lo cual, sin duda, configura un panorama geopolítico, destinado a representar los claros intereses de Occidente, en especial Estados Unidos y sus aliados. En este estado de cosas asistimos a un debate en torno a la consideración de los enemigos actualizados que amenazan a este *nuevo orden*, ya que las disidencias no son admitidas.

### Abstract

As a result of many centuries of clichés within the historical memory of westerners, there are many preconceptions about Islam that are difficult to change especially, in a world that is divided ideologically and furthermore, that satanizes the Islamic reality. This is the case in the—*New World Order* established after the fall of the Berlin Wall and the end of the Soviet Era. As such it can be argued that a new geopolitical spectrum has risen designed to enhance and promote the interests of the West, especially of the US and its allies. Consequently we are in the midst of a debate that deals with the threats to this New Order taking into account that enemies to it are not accepted.

**La reactivación del MERCOSUR. Ouro Preto II o el tiempo de las reformas políticas**

OLIVER DABÈNE

Este trabajo muestra como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acuerdo de integración que desde 1991 asocia a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ha pasado por diferentes fases. Así, vemos que algunos objetivos se alcanzaron y otros fueron abandonados. Estas fases de redefinición, de duda y luego de reactivación, son fenómenos que no deben sorprender en absoluto, pues el comportamiento de *stop and go* suele más bien ser la norma en la evolución de los procesos de integración regional.

**Abstract**

This article deals with the different phases that the Southern Common Market (MERCOSUR) has experience since it was first created by the association of Argentina, Brasil, Uruguay and Paraguay in 1991. As such there are objectives that were fulfilled and others that were not. These phases that include moments of redefinition, doubt and reactivation are not surprising events for it is a normal behaviour within regional integration movements.

**La política exterior de Estados Unidos: una visión desde la periferia**

PABLO ANDRADE

Este artículo trata explica la forma como la política exterior de Estados Unidos persigue dos objetivos interrelacionados: primero, en el corto y mediano plazo consolidar y aumentar su predominio militar a nivel global y, segundo, en el largo plazo institucionalizar ese dominio en un orden político sumamente difícil -o costoso- de transformar. Así, la política exterior estadounidense hacia América Latina y, sobre todo, en relación con la Región Andina y más específicamente con el Ecuador debe estudiarse a partir de las decisiones y comportamientos de Estados Unidos, así como de los medios que emplea para lograrlos: los tratados de libre comercio (TLC); la guerra antiterrorista y la promoción de la democracia.

This article is an attempt to explain how the US's foreign policy has two main and interrelated objectives. The first one, in the short and medium term has to do with the consolidation and increase of its military global dominance. The second one, in the long run, has to do with institutionalizing that dominance within a difficult political order. As such, the US's policies towards Latin America, especially the Andean Region and more specifically Ecuador has to take into account not only the decisions made but also the means to achieve its goals, as can be Free Trade

Agreements, the war against terrorism and the promotion of democracy.

## **La Constitución europea: una solución para la política exterior y de seguridad común**

MIGUEL MARTÍNEZ  
ADRIANA PEÑA

La conferencia intergubernamental que empezó bajo la presidencia francesa en el 2003, finalizó con la aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en junio del 2004 en el Consejo Europeo de Bruselas. El texto constitucional realizó reformas entre las que se encuentran principalmente la de Política Exterior y Seguridad Común. Esta modificación le proporciona a dicha política una mayor coherencia y un mayor dinamismo a la hora de actuar en conjunto. Este Tratado pretende dar una solución al estancamiento de la política exterior desde su nacimiento en 1992, con el Tratado de Maastricht, a la vez que intenta adaptarse a la coyuntura internacional surgida de los nuevos retos, como el terrorismo y la seguridad internacional entre otros. Esta reforma supone un gran paso adelante, que los Estados no pueden desaprovechar, ya que es la oportunidad para que por fin la Unión Europea pueda alcanzar el objetivo de hablar con una sola voz en el exterior.

### **Abstract**

The intergovernmental conference that began with the French presidency of the European Union in 2003 ended with the approval of the Treaty that establishes a European Constitution. This Constitution calls for a number of reforms among which the reform in Foreign Policy and Common Security. This change will give the European Union's foreign policy more coherence at the time of action. In addition, it is an attempt to solve the inaction that has plagued the Union's Foreign policy since its beginnings in 1992 with the Treaty of Maastricht. At the same time it is an effort to adapt to the new international challenges among which terrorism, and international security issues. This reform provides the European States with an opportunity to finally face the world with a unified foreign policy, as such, it cannot be wasted.

## **La relación China – ASEAN y la integración asiática**

PÍO GARCÍA

Una China fortalecida en su dimensión económica se ve precisada a brindarle mayor atención a sus relaciones externas en los campos políticos y estratégicos. Una relación especial tiende a darse con los países organizados en torno a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, con

los cuales los chinos tienen vínculos históricos. Sus nuevos nexos presentan oportunidades y desafíos para la dirigencia de Beijing, que de aprovecharse en forma debida van a fortalecer el desarrollo de Asia y su participación más activa en los asuntos mundiales.

### **Abstract**

As China strengthens its economic sphere, it sees the need to pay more attention to its strategic and political fields. Special relationships are being created with the countries involved in ASEAN, with which China has historical ties. The new bonds represent new opportunities and challenges for the Beijing leadership, and if it takes advantage of them it will strengthen Asia's development as well as its participation in world affairs.

### **Colombia e Indonesia: lejanía geográfica, cercanía temática**

LEONARDO CARVAJAL

RODRIGO AMAYA

Este escrito es un ejercicio comparativo que, como metodología de investigación en el área de la política exterior colombiana, tiene pocos antecedentes. El artículo pone de presente las similitudes que existen entre Indonesia y Colombia en materia de medio ambiente, diversidad cultural, agenda internacional, liderazgo en el Ter-

cer Mundo, cultivo y producción de drogas ilícitas, amenaza terrorista, desarrollo y desafíos a sus sistemas políticos, corrupción y problemática socio-económica. El argumento central plantea que, aunque lejanos geográficamente y con tradiciones culturales diferentes, Colombia e Indonesia presentan una serie de asuntos que los hacen vecinos temáticos. Se concluye que tales puntos de encuentro y coincidencia de intereses son la base para la construcción de una relación binacional más fluida y fundada en la cooperación Sur-Sur.

### **Abstract**

This essay is a comparative work which, as a methodology of research in the subject of the foreign policy of Colombia, has little background. The article underlines multiple similarities that exist between Colombia and Indonesia in the fields of environmental issues, cultural diversity, international agenda, leadership in the Third World, cultivation and production of illicit drugs, terrorist threat, development and challenges to their political systems, corruption and socio-economic problems. The core argument of this essay is that, though geographically distant and having different cultural traditions, Colombia and Indonesia have a number of common issues that make them "thematical neighbors". The article concludes that such similar items between the two countries are the base on which a more fluid South to South bilateral cooperation could be built.

## **Anexos**

**ANEXOS**

# Anexos

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 172 países	País	PIB por habitante		1980-1990	1990-2002	2002
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes			
1	Luxemburgo	54.430	43.940	4.6	—	0.2
2	Estados Unidos	37.500	37.610	3.5	3.3	2.4
3	Noruega	37.300	43.350	3.0	3.6	1.0
4	Suiza	32.030	39.880	2.0	1.0	0.1
5	Dinamarca	31.210	33.750	2.0	2.5	2.1
6	Irlanda	30.450	26.960	3.2	7.8	6.4
7	Islandia	30.140	27.960	—	—	-1.1
8	Canadá	29.740	23.930	3.2	3.2	3.3
9	Austria	29.610	26.720	2.3	2.2	1.0
10	Bélgica	28.930	25.820	2.1	2.1	0.7
11	Hong Kong	28.810	25.430	6.8	3.8	2.3
12	Japón	28.620	34.510	4.1	1.3	0.3
13	Países Bajos	28.600	26.310	2.4	2.9	0.2
14	Australia	28.290	21.650	3.4	3.8	2.7
15	Reino Unido	27.650	28.350	3.2	2.6	2.4
16	Francia	27.460	24.770	2.4	1.9	1.2
17	Alemania	27.460	25.250	2.3	1.6	0.2
18	Finlandia	27.100	27.020	3.3	2.9	1.6
19	Italia	26.760	21.560	2.5	1.7	0.4
20	Suecia	26.620	28.840	2.5	2.3	1.9
21	Singapur	24.180	21.230	6.7	6.7	2.2
22	España	22.020	16.990	3.1	2.8	2.0
23	Nueva Zelanda	21.120	15.870	1.9	3.2	4.3
24	Emiratos Árabes Unidos	21.040	—	-2.1	4.2	1.8
25	Grecia	19.920	13.720	0.9	2.6	4.0
26	Chipre	19.530	12.320	—	—	2.0
27	Eslovenia	19.240	11.830	—	4.1	2.9

## CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 172 países	País	PIB por habitante		1980-1990	1990-2002	2002
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes			
28	Israel	19.200	16.020	3.5	4.6	-0.8
29	Portugal	17.980	12.130	3.2	2.8	0.4
30	Corea del Sur	17.930	12.030	8.9	5.6	5.7
31	Kuwait	17.870	16.340	1.3	2.9	-1.0
32	Malta	17.870	9.260	—	—	1.0
33	Puerto Rico	16.320	10.950	4.0	4.3	—
34	Bahrein	16.170	10.840	—	—	1.4
35	Islas Seychelles	15.960	7.480	—	—	-2.1
36	República Checa	15.650	6.740	—	1.3	2.0
37	Barbados	15.060	9.270	—	—	-2.4
38	Hungría	13.780	6.330	1.3	2.2	3.3
39	Eslovaquia	13.420	4.920	2.0	2.3	4.4
40	Omán	13.000	7.830	8.4	4.3	0.0
41	Arabia Saudita	12.850	8.530	-1.3	2.1	-1.8
42	Estonia	12.480	4.960	2.2	1.0	6.0
43	Polonia	11.450	5.270	—	4.3	1.4
44	Isla Mauricio	11.260	4.090	6.0	5.2	4.4
45	Lituania	11.090	4.490	—	-0.9	6.7
46	Argentina	10.920	3.650	-0.7	2.7	-12
47	Croacia	10.710	5.350	—	1.3	5.2
48	Sudáfrica	10.270	2.780	1.0	2.2	3.0
49	Letonia	10.130	4.070	3.5	-1.0	6.1
50	Chile	9.810	4.390	4.2	5.9	2.1
51	Antigua y Barbuda	9.590	9.160	—	—	2.9
52	Trinidad Tobago	9.450	7.260	-0.8	3.5	2.7
53	Guinea Ecuatorial	9.110	930	—	—	16.2
54	Costa Rica	9.040	4.280	3.0	4.9	3.0
55	México	8.950	6.230	1.1	3.0	0.9
56	Malasia	8.940	3.780	5.3	6.2	4.1
57	Rusia	8.920	2.610	—	-2.7	4.3
58	Uruguay	7.980	3.820	0.5	2.0	-10.8
59	Botswana	7.960	3.430	11.0	5.1	3.1

## CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 172 países	País	PIB por habitante		1980-1990	1990-2002	2002
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes			
60	Bulgaria	7.610	2.130	3.4	0.7	4.8
61	Brasil	7.480	2.710	2.7	2.7	1.5
62	Tailandia	7.450	2.190	7.6	3.7	5.4
63	Irán	7.190	2.000	1.7	3.8	6.7
64	Rumanía	7.140	2.310	1.3	-0.2	—
65	Túnez	6.840	2.240	3.3	4.6	1.6
66	Tonga	6.820	1.440	—	—	—
67	Macedonia	6.720	1.980	—	-0.1	0.7
68	Granada	6.710	3.790	—	—	1.2
69	Turquía	6.690	2.790	5.3	3.1	7.8
70	Namibia	6.620	1.870	1.3	3.7	2.7
71	San Vicente y Granadinas	6.590	3.300	—	—	1.1
72	Colombia	6.520	1.810	3.7	2.3	1.6
73	Bosnia Herzegovina	6.320	1.540	—	—	3.9
74	Panamá	6.310	4.250	0.5	4.2	0.8
75	República Dominicana	6.210	2.070	3.1	6.0	4.1
76	Kazajstán	6.170	1.780	—	-1.6	9.8
77	Bielorrusia	6.010	1.590	—	-0.1	4.7
78	Argelia	5.940	1.890	2.7	2.2	4.1
79	Belice	5.840	3.190	—	—	3.7
80	Turkmenistán	5.840	1.120	—	-1.0	14.9
81	Gabón	5.700	3.580	0.9	2.5	3.0
82	Islas Samoa	5.570	1.430	—	—	1.9
83	Cabo Verde	5.440	1.490	—	—	4.6
84	Islas Fiji	5.410	2.360	—	—	4.1
85	Ucrania	5.410	970	—	-6.6	4.8
86	Santa Lucía	5.220	4.050	—	—	0.0
87	Dominica	5.090	3.360	—	—	-5.2
88	Perú	5.090	2.150	-0.1	4.1	4.9

## CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 172 países	País	PIB por habitante		1980-1990	1990-2002	2002
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes			
89	China	4.990	1.100	10.3	9.7	8.0
90	El Salvador	4.890	2.200	0.2	4.3	2.1
91	Swazilandia	4.850	1.350	6.7	3.2	3.6
92	Líbano	4.840	4.040	—	4.9	1.0
93	Paraguay	4.740	1.100	2.5	1.8	-2.3
94	Venezuela	4.740	3.490	1.1	1.1	-8.9
95	Albania	4.700	1.740	1.5	5.4	4.7
96	Filipinas	4.640	1.080	1.0	3.5	4.4
97	Jordania	4.290	1.850	2.5	4.7	4.9
98	Guatemala	4.060	1.910	0.8	4.0	2.2
99	Guyana	3.950	900	—	—	-1.1
100	Marruecos	3.950	1.320	4.2	2.6	3.2
101	Egipto	3.940	1.390	5.4	4.5	3.0
102	Jamaica	3.790	2.760	2.0	0.7	1.1
103	Armenia	3.770	950	—	0.4	12.9
104	Sri Lanka	3.730	930	4.0	4.8	4.0
105	Ecuador	3.440	1.790	2.1	1.9	3.4
106	Siria	3.430	1.160	1.5	4.7	2.7
107	Azerbaiyán	3.380	810	—	1.2	10.6
108	Indonesia	3.210	810	6.1	3.6	3.7
109	Lesotho	3.120	590	4.5	3.5	3.8
110	India	2.880	530	5.7	5.8	4.6
111	Surinam	—	1.940	—	—	3.0
112	Vanuatu	2.880	1.180	—	—	-2.7
113	Honduras	2.580	970	2.7	3.1	2.5
114	Georgia	2.540	830	0.4	-4.3	5.6
115	Islas Marshall	—	2.380	—	—	4.0
116	Vietnam	2.490	480	4.6	4.6	7.0
117	Bolivia	2.450	890	-0.2	3.6	2.8
118	Nicaragua	2.400	730	-1.9	4.3	1.0
119	Papúa Nueva Guinea	2.240	510	1.9	3.1	-0.5

## CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 172 países	País	PIB por habitante		1980-1990	1990-2002	2002
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes			
120	Yibuti	2.200	910	—	—	1.6
121	Ghana	2.190	320	3.0	4.3	4.5
122	Zimbabwe	2.180	480	3.6	1.1	-5.6
123	Guinea	2.100	430	—	4.3	4.2
124	Camboya	2.060	310	—	6.6	5.5
125	Pakistán	2.060	470	6.3	3.6	2.8
126	Mauritania	2.010	430	1.8	4.4	3.3
127	Camerún	1.980	640	3.4	2.4	4.4
128	Angola	1.890	740	3.6	2.7	15.3
129	Sudan	1.880	460	2.3	5.5	5.5
130	Bangladesh	1.870	400	3.7	4.9	4.4
131	Gambia	1.820	310	3.6	3.3	-3.1
132	Mongolia	1.800	480	5.4	1.5	4.0
133	Islas Comoras	1.760	450	—	—	3.0
134	Moldavia	1.750	590	2.8	-7.1	7.2
135	Laos	1.730	320	3.7	6.3	5.0
136	Palestina	—	1.110	—	—	-19.1
137	Uzbekistán	1.720	420	—	0.8	4.2
138	Kirguistán	1.660	330	—	-2.2	-0.5
139	Senegal	1.660	550	3.1	3.9	1.1
140	Myanmar	—	—	0.6	7.4	—
141	Haití	1.630	380	-0.2	-1.0	-0.9
142	Islas Salomón	1.630	600	—	—	-5.3
143	Togo	1.500	310	1.7	2.0	4.6
144	Uganda	1.440	240	2.9	6.9	6.7
145	Nepal	1.420	240	4.6	4.7	-0.5
146	Costa de Marfil	1.390	660	0.7	2.8	-1.8
147	Ruanda	1.290	220	2.2	1.7	9.4
148	Bhután	—	660	—	—	7.7
149	Burkina Faso	1.180	300	3.6	4.0	4.6
150	Benín	1.110	440	2.5	4.9	6.0
151	Eritrea	1.110	190	—	4.3	1.8

## CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 172 países	País	PIB por habitante				2002
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1980-1990	1990-2002	
152	Chad	1.100	250	6.1	2.5	9.9
153	República Centroafricana	1.080	260	1.4	2.1	-0.8
154	Mozambique	1.070	210	-0.1	6.9	7.7
155	Tayikistán	1.040	190	2.0	-6.8	9.1
156	Kenya	1.020	390	4.2	1.9	1.0
157	Malí	960	290	0.8	4.2	4.4
158	Kiribati	—	960	—	—	0.6
159	Nigeria	900	320	1.6	2.4	-1.9
160	Zambia	850	380	1.0	1.1	3.3
161	Níger	820	200	-0.1	2.6	3.0
162	Yemen	820	520	—	5.9	3.6
163	Madagascar	800	290	1.1	2.1	-12.7
164	Congo (Brazzaville)	710	640	3.3	1.6	3.5
165	Etiopía	710	90	2.3	4.6	2.7
166	Guinea Bissau	660	140	4.0	0.7	-7.2
167	República Democrática del Congo	640	100	1.6	-4.4	3.0
168	Burundi	620	100	4.4	-1.8	3.8
169	Tanzania	610	290	—	3.5	6.3
170	Malawi	600	170	2.5	3.1	1.8
171	Sierra Leona	530	150	0.5	-3.8	6.3
172	Liberia	—	140	-7.0	7.4	3.3

Fuente: World Bank: 2004. World Development Indicators.

**Notas:** Ciertos países aparecen con la nueva metodología introducida progresivamente por el Banco Mundial a partir del 2001 (Gross National Income GNI) pero la mayoría sigue con la anterior metodología de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas de 1968 (Gross Domestic Product GNP). Entre las dos clasificaciones las diferencias son pocas para la mayor parte de los países. Para más detalles ver Banco Mundial. Cuando faltan ciertos datos el rango de presentación es el presumido por el Banco. En no pocos casos al faltar datos el Banco procede en una estimación basada en regresiones.

Por diversas razones para ciertos países no hay datos del año o datos fiables. Estos países son: Afganistán, Andorra, Antillas Holandesas, Bahamas, Brunei, Corea del Norte, Cuba, Emiratos Arabes Unidos, Irak, Islas Caimán, Libia, Liechtenstein, Mónaco, Qatar, San Marino, Serbia y Montenegro, Somalia, Turkmenistán.