

# Presentación

El anuario número once del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, *OASIS* 2005-2006, consta de varios estudios sobre problemáticas de especial interés para profesores, investigadores y estudiantes en relaciones internacionales y disciplinas afines. Los textos presentados sugieren una interpretación y comprensión del escenario internacional según una perspectiva temática y regional, con un enfoque particular en América Latina.

Los dieciséis trabajos que conforman esta publicación se articulan entre: I. Estado del mundo, II. Enfoques regionales y III, Entrevista. El lector encontrará también las usuales secciones Reseñas de libros y revistas, los resúmenes de los artículos y, en los Anexos, los Indicadores del desempeño económico mundial, los cuales traen en esta oportunidad la relación de ciento sesenta y siete países.

La parte referente al Estado del mundo incluye cuatro artículos. El primero de ellos, “Lógica de contrafacticos y relaciones internacionales”, hace una lectura teórica de la política y toma de decisión en un mundo interdependiente. Sigue un texto sobre un tópico que ha suscitado numerosos debates en los últimos años: “Identidades e identidad nacional en el mundo contemporáneo”. Adicionalmente, los dos estudios titulados “Exceso y

defecto de la memoria: violencia política, terror, visibilidad e invisibilidad” y “Comisiones de verdad: ¿qué tanto aportan a la verdad, la justicia y la reconciliación?”, son de una gran relevancia para Colombia en un momento en que se discuten las condiciones de un regreso a la vida civil de los denominados “grupos paramilitares”.

El conjunto de Enfoques regionales comprende: **1.** Colombia en el mundo, **2.** América, **3.** Europa y **4.** Asia. Cuatro ensayos reflejan la complejidad de la situación política y socio-económica que conoce la sociedad colombiana: “Colombia y Venezuela: entre lo estructural y lo coyuntural: A propósito de la comunidad suramericana de naciones”; “Colombia frente a los retos del multilateralismo”; “Las patentes sobre biodiversidad en el TLC: negocio inconsulto” y “Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior”.

Los estudios dedicados a América ofrecen una mirada actual sobre algunas naciones andinas. Los ejes temáticos desarrollados se relacionan de manera genérica con el derecho, la democracia y los movimientos sociales: “Aplicación del derecho andino en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela frente a las experiencia europea”; “Democracia liberal e inestabilidad

política en Ecuador” y “Bolivia en la tormenta: Algunas consideraciones sobre la crisis social boliviana”. Estos trabajos se ven complementados con una investigación relativa a los efectos de la integración comercial para México en una época de globalización acelerada: “El sector agropecuario mexicano: un quinquenio con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración”.

Europa en el sistema internacional propone un artículo sobre “Europa, actor atípico... como los demás, en un mundo en movimiento”. Otro texto cuestiona la construcción política e institucional de la Unión Europea con la pregunta: “¿Crisis en la Unión Europea?”.

“Asia y el mundo islámico en el Consejo de Seguridad” cierra la sección de los estudios regionales, planteando una re-

flexión sobre la difícil reforma del sistema de las Naciones Unidas.

Finaliza esta edición de *OASIS* con la Entrevista realizada a uno de los jóvenes abogados que defiende a los presos de la base militar estadounidense de Guantánamo, mientras se multiplican las denuncias de violaciones a los Derechos Humanos en la “lucha contra el terrorismo”.

En definitiva, se somete a consideración del lector un anuario con diversos elementos de discusión sobre tendencias y hechos que han marcado la evolución de las relaciones internacionales. Nuestros colaboradores, de esta forma, promueven y enriquecen con sus investigaciones la reflexión y el análisis de hechos vitales en la coyuntura nacional e internacional. Muchas gracias a ellos, pues éstos son espacios para la polémica, la divulgación, el estudio.

ÉRIC LAIR

*Coordinador del Observatorio  
de Análisis de los Sistemas Internacionales*

# Lógica de contrafácticos y relaciones internacionales

**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**

## I. 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 *buena* 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 ciencia

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, 12 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 “mun-

dialización”, 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.

<sup>1</sup> En cuanto a las relaciones entre la lógica de contrafácticos y la política —*tout court*, esto es, por su acepción primera, la política nacional—, me he ocupado en otro lugar: véase, Maldonado, C. E., “La lógica de contrafácticos y la filosofía política”, capítulo IV, en: *Biopolítica de la guerra*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2003, págs. 155-171.

<sup>2</sup> En este sentido, este artículo quiere ser la continuación de otro anterior: Maldonado, C. E., “La lógica del multilateralismo: una red dinámica compleja”, en: *OASIS*, 2004-2005, No. 10, págs. 195-210.

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.

## II. 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

<sup>3</sup> Cfr. R. Thom, *Prédire n'est pas expliquer*. Paris: Flammarion, 1993.

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 debe ser lógicamente deducible de la información contenida en el mecanismo o el proceso mismo de la explicación.
- El explanans debe contener leyes generales exigidas realmente para la derivación del explanandum. En efecto, el sentido mismo de una explicación científica es el de, por lo menos, establecer las condiciones lógicas para la comprensión universal o general del objeto de la explicación.
- El explanans debe tener contenido empírico. Sencillamente, se trata de que, por lo menos en principio, sea posible comprobar la explicación mediante experimentos o por medio de la observación.

Por su parte, la condición empírica de la explicación puede enunciarse de la siguiente manera:

- Las oraciones o proposiciones que constituyen el explanans deben ser verdaderas. En otros términos, la condición empírica hace referencia a la necesidad de que las proposiciones satisfagan una cierta condición de corrección fáctica.

En cualquier caso, es esencial atender al hecho de que el procedimiento o el proceso mismo de la explicación están regidos por el principio de economía de la ciencia. La manera clásica de exponer esta economía del conocimiento es en términos de la cuchilla de Ockham. Así, de dos o más explicaciones, siempre será preferible aquella que permita un mejor entendimiento de un fenómeno con la máxima economía descriptiva y el máximo alcance de generalización.

Inscrita en general al interior de las ciencias sociales, la política es, desde el punto de vista epistemológico, una ciencia empírica y, a *fortiori*, lo es el estudio de las relaciones internacionales. Pues bien, precisamente por ello el problema de la explicación científica es de la más alta importancia al interior de esta ciencia. Así, una preocupación determinante de la política y de lo político es de naturaleza práctica. Pero al lado de esta, cabe igualmente destacar el interés general por entender de qué manera actúan, se organizan y deciden los seres humanos en un momento determinado.

Dados estos dos rasgos, cabe preguntarse por la naturaleza de las explicaciones científicas que puede brindar la política y

el estudio de las relaciones internacionales como ciencia empírica. Siguiendo a Hempel, es posible decir con respecto al estudio de la política internacional -por ejemplo, la geopolítica-, que las explicaciones de ciencias empíricas están circunscritas por ciertos hechos explicativos: los hechos particulares, y las uniformidades expresables por medio de leyes generales (Hempel, 1988: 332). Quiero sostener la idea de que la dificultad de las explicaciones políticas radica en una fuerte asimetría entre los hechos particulares y las uniformidades expresables por medio de leyes generales. En efecto, la tendencia generalizada consiste en concentrarse en los primeros relegando las segundas a lugares bastante secundarios, acaso pertenecientes, por ejemplo, a la historia o la filosofía política.

En efecto, la mayor parte de las explicaciones -los “análisis”, por ejemplo-, en política internacional tienen que ver con descripciones y la identificación de las causas. Precisamente por ello las relaciones internacionales encuentran su mejor campo de trabajo y de expresión en el seguimiento de las noticias, y siempre según cuáles sean las últimas novedades informativas para, a partir de ellas, establecer conexiones de diversa índole, repercusiones eventuales o probables, en fin, consecuencias de índole económico, social, político, militar u otras. Sin embargo, la capacidad de alcanzar uniformidades expresables en leyes generales parece ser siempre altamente limitada. Así las cosas,

la política en general, y en particular las relaciones internacionales, parecen quedar reducidas a ser ciencia de lo particular, antes que ciencia de lo general, para decirlo en términos de la tradición aristotélica.

De manera más puntual, es fundamental distinguir dos cosas: las explicaciones y las razones de las explicaciones, algo que en el contexto de la filosofía de la ciencia constituye un motivo de trabajo serio puesto que, a través de suyo, de lo que se trata es en realidad de evitar caer en el psicologismo como garante de los procesos explicativos. Para decirlo en el lenguaje de Z. Bauman: es el error consistente en buscar soluciones biográficas a contradicciones sistemáticas (Bauman, 2002: 94).

Puede decirse que la mayor parte de las explicaciones en política están caracterizadas por lo que Bakker y Clark (1994) denominan como el criterio pragmatista o pragmático de una explicación y que consiste, sencillamente, en el hecho de que una explicación científica adecuada es aquella que resulta útil; útil según los intereses particulares de quien lleva a cabo la explicación o también, y peor aún, útil en función del explanandum y de la posibilidad de su afirmación.

La discusión acerca de si la política es ciencia en el sentido anglosajón de la palabra, o bien, por el contrario, si es ciencia o pensamiento en el sentido europeo (“continental”) del término, está precisamente marcado por la lógica, o mejor, la preferencia misma de las explicaciones

adoptadas. Así, por ejemplo, según si se destaca mejor una explicación deductiva o una explicación estadística. Como quiera que sea, gracias a la filosofía de la ciencia es claro que éstos son simplemente modos de explicación, y que no existe, en manera alguna, una prelación de la una sobre la otra.

Pero si ello es así hay, en realidad, un problema de fondo que subyace al tema de lo que sea una buena explicación, notablemente, en un campo tan sensible y vital, por numerosas razones, como la política, ya sea considerada en su dimensión nacional o internacional y mundial. Se trata de las relaciones, aún más fundamentales, entre explicación y verdad. No en última instancia, se trata de tener permanentemente a la vista, sobre la mesa, a plena luz del día, que el problema último es, entonces, el de la verdad. Verdad de los hechos, verdad de las proposiciones. Pero si ello es así, la ciencia raya entonces en las fronteras con la lógica y con la filosofía. Algo que, en ocasiones, se omite o se oblitera quizás intencionalmente.

### III. CAUSALIDAD

En términos generales, una explicación adecuada es aquella que identifica causas. Esta clase de explicaciones emplean enun-

ciados generales de conexión causal de la siguiente manera: un hecho de cierto tipo A causa un hecho de cierto tipo B. Sin embargo, muchos enunciados de tipo causal exigen un análisis más complejo. Por ejemplo, se trata de atender a diversos sucesos individuales, y cómo éstos inciden de diversa manera unos sobre otros en una especie de sinergia, que hace muy difícil predecir el o los efectos probables o reales. Y tal sería, justamente, la finalidad básica de una explicación de tipo causal.

Existen en lógica, una serie de reglas de inferencia. Con seguridad, la más básica de ellas es aquella ley que afirma que dados dos objetos cualesquiera siempre es posible encontrar una relación entre ellos. El tema de las inferencias es terriblemente delicado en lógica, y con tanta mayor razón, en el modo como ella pueda iluminar los juicios y los análisis en ámbitos tan delicados como la política humana<sup>4</sup>.

En relación estrecha con los temas de causalidad, desde el punto de vista lógico, el problema que inmediatamente salta a la vista es, entonces, el de las condiciones de una proposición, una oración o una sentencia. En efecto, en su sentido primario, las explicaciones trabajan con condiciones y sientan las bases para hablar de y ocuparse con condiciones. Como se recordará, las condiciones en lógica consisten

<sup>4</sup> La expresión "política humana" no es un pleonismo. Hay diversas otras formas de política en el mundo y en la naturaleza. Entrar, sin embargo, en una presentación y discusión de esas otras clases de políticas es algo que desborda, con mucho, el propósito de este artículo. Aquí, sencillamente, quiero hacer una precisión puntual acerca de una expresión.

en aquellas proposiciones del tipo: “Si A, entonces B”.

De esta suerte, una explicación científica trabaja en la identificación de causas, se construye sobre la forma de inferencias y se expresa, en su forma más fuerte, en la forma misma de condiciones. Si hay alguna ciencia para la que este reconocimiento sea de inmediata claridad es la historia. De hecho, la explicación histórica puede ser comprendida como una localización de las causas. Pero si ello es así, la determinación de las causas no es, sencillamente, otra cosa que la determinación misma de un orden temporal, precisamente debido a las conexiones que se establece entre las causas. En una palabra: el tiempo es el resultado de la causalidad.

Lo que sucede es que las conexiones causales pueden y deben, de hecho, ser comprendidas y elaboradas de modo no ingenuo, algo que si bien resulta evidente para la historia, no sucede lo mismo con el estudio de la política internacional. Desde este punto de vista, la historia puede y debe hacer contribuciones significativas a las relaciones internacionales; o lo que es equivalente, éstas deben poder incorporar a la historia una herramienta mucho más fina a la hora de elaborar explicaciones razonables, fundadas y, ulteriormente, verdaderas. El tema al que me quiero referir es el de la lógica de contrafácticos, un tema sobre el cual la historia no se extraña puesto que es, desde hace ya un tiempo, una de sus formas habituales de trabajo, pero con respecto al cual la

política y, en especial, las relaciones internacionales no parecen haber ahondado suficientemente. Sin embargo, antes de presentar los contrafácticos, es preciso detenernos un instante en las lógicas condicionales, que es el lugar grueso, por así decirlo, en el que se sitúan los contrafácticos y a partir del cual cabe, en rigor, trabajar con razonamientos y explicaciones contrafácticos.

#### IV. LÓGICAS CONDICIONALES

La explicación científica tiene niveles, y éstos tratan de diversos grados de generalización. Ya desde la antigüedad se reconoció suficientemente que de las relaciones lógicas básicas -conjunción, disyunción, negación, implicación-, la más importante era la implicación. El lugar en el que este reconocimiento tuvo lugar fue con la lógica de los estoicos. En lógica, la noción más importante de condicionales es la de condicional material. En español, algunos ejemplos de enunciados que contienen un condicional material son los siguientes (Palau, 2004: 25):

- a. Si todas las aves tienen alas, y Tweety es un ave, entonces Tweety tiene alas;
- b. Si Tomás ama a María, entonces María ama a Tomás o no;
- c. Si una figura geométrica tiene tres lados, entonces es un triángulo;
- d. Si  $4 > 2$  entonces  $2 < 4$ ;
- e. Si se arroja un vaso de cristal desde un quinto piso, entonces se rompe;

- f. Si Juan se esfuerza mucho, entonces aprobará el examen;
- g. Si ese cuadro pertenece a Monet, entonces la luna es de queso verde;
- h. Si Hitler no hubiera invadido a Rusia, no habría perdido la Segunda Guerra Mundial.

Vale señalar que estos ejemplos contienen dos aspectos sobre los cuales, sin embargo, no quiero entrar aquí: modalidad y temporalidad. La razón para dejar de lado estos dos aspectos es que sería preciso entrar en la lógica modal y en las lógicas temporales, pero ese no es el objetivo aquí.

Lo que sí es pertinente inmediatamente, es el hecho de que en el condicional material el antecedente es *condición suficiente* respecto del consecuente, y el consecuente es *condición necesaria* respecto del antecedente. En otras palabras, cuando esta correspondencia se cumple, podemos decir sencillamente que tenemos, con respecto a proposiciones con fundamento empírico, una buena explicación.

Dos observaciones puntuales. De un lado, es el hecho de que todo enunciado formulado en el modo del indicativo es objeto de un condicional material. Más aún, usualmente se trata de enunciados derrotables, en un sentido que se expondrá inmediatamente a continuación. Y algunos de estos enunciados pueden igualmente ser formulados en el modo del subjuntivo. Esta última afirmación nos sirve para hacer el tránsito hacia los con-

dicionales contrafácticos. No es cierto, contra lo que desprevenidamente pudiera pensarse, que un enunciado es contrafáctico cuando es formulado en el modo subjuntivo (tal fue la forma en la que durante mucho tiempo se entendió el sentido de los contrafácticos). Más exactamente, un enunciado contiene un condicional contrafáctico cuando debe expresar, únicamente mediante el tiempo verbal expresado, que el antecedente es falso. Como cabe apreciar sin dificultad, lo que se encuentra en juego aquí es el problema de los grados de generalización de los enunciados.

## V. EXPERIMENTOS MENTALES Y CONTRAFÁCTICOS

Hay una circunstancia de carácter al mismo tiempo psicológica, lógica y filosófica con respecto a la política en su escala nacional tanto como internacional. La inmensa mayoría de los análisis -específicamente en el caso de las relaciones internacionales-, son estudios y afirmaciones de sentido común. Esto es, se fundan en, como sostenía Descartes, “el más común de todos los sentidos”, o en otras palabras, en análisis y reflexiones de orden observacional. Precisamente por ello son estudios empíricos.

Pues bien, desde el punto de vista lógico, los razonamientos de sentido común son “derrotables” (Palau, 2004).

“El agente de la lógica clásica es un agente racional ideal, a diferencia del agente racional común, que se ve diariamente enfrentado a condicio-

nes epistémicos que están lejos de ser óptimas, ya que se razona sobre la base de información incompleta y, por ello, las conclusiones que se extraen no son definitivas. Se trata de conclusiones provisionales, revisables ante la adquisición de nueva información, por ejemplo, conclusiones que no son absurdas ni falsas, pero cuya verdad no está garantizada. El tipo de razonamiento que conduce a tal clase de conclusiones, es comúnmente llamado “*derrotable*” (*defeasable*). En términos generales, es caracterizado como aquel razonamiento que aun partiendo de información verdadera, no garantiza la verdad de su conclusión, la cual posteriormente puede ser revisada o eliminada a la luz de nueva información” (Buaccar, 2004: 76).

Aristóteles sostenía que “lo que es, se dice de múltiples maneras” (*to on legetai pollakhon*). En otras palabras, la verdad no se dice de una manera unívoca, sino polifónicamente. Esta idea, sin embargo, en absoluto debe ser entendida a la manera del relativismo o del eclecticismo, de acuerdo con los cuales *anything goes*. Por el contrario, lo *pollakhon* como se dice lo que es, consiste en algo así como en el principio de complementariedad de lo dicho, siempre con una base empírica. Éste es el polo a tierra, por así decirlo, de la ciencia: de las proposiciones, oraciones y argumentos científicos.

Un contrafáctico puede ser caracterizado de diversas maneras, pero la forma básica es del siguiente tipo: Si A entonces B, pero no sucede que A: ( $A \rightarrow B, \wedge \neg A$ ). El sentido de la lógica de contrafácti-

cos consiste en abrir espacios de explicación de mayor complejidad que aquellos contenidos, gramaticalmente hablando, tan sólo en el modo del indicativo. Con razón, a partir del trabajo pionero de D. Lewis la lógica de contrafácticos es conocida como *lógica de mundos posibles* (Lewis, 1995). Los mundos posibles hacen referencia al estudio de los modos o, mejor aún, de las modalidades de los enunciados y, por consiguiente, de los acontecimientos. Notablemente, se trata no ya simplemente de la verdad o la falsedad de los sucesos, sino, además, de su posibilidad, de su necesidad, de su imposibilidad o de su improbabilidad. Como se observa, el problema de base es el de la plausibilidad de los razonamientos y, a fortiori, de las explicaciones.

La importancia de los contrafácticos puede expresarse en dos grandes conjuntos de características, así:

- Los contrafácticos tienen, por así decirlo, una *función aséptica*. En efecto, se trata de ejercicios, principalmente en el ámbito de las ciencias sociales y humanas, que nos permiten -o pueden permitirnos- un uso correctivo de formas deterministas de teoría. Así, por ejemplo, al permitirnos explorar el papel del azar, de la contingencia o de la casualidad -tres cosas diferentes-, podemos apreciar que los sucesos pueden o hubieran podido ser alterados de un modo significativo. Dos casos son particularmente significativos en el contex-

to de las ciencias sociales y humanas: aquéllos en los que hay información incompleta, o en el que los sucesos no han terminado de cumplirse, y aquéllos en los que nos enfrentamos con incertidumbre. La finalidad, en cualquier caso, no es tanto la de comprender históricamente cómo han tenido lugar los acontecimientos, sino, de manera aún más fina, la de perseguir las implicaciones lógicas del trabajo teórico. En efecto, mientras que los acontecimientos -históricos, por definición- ocurren tan sólo una vez, la lógica de contrafácticos nos permite echar a rodar varias veces la historia y apreciar cómo coevolucionan o covarían las causas y los efectos, de suerte que no se haga de la historia un canto de sirena y, por tanto, un argumento de autoridad si más.

- La lógica de contrafácticos tiene, además, una *función preventiva*. No sólo las fronteras entre lo fáctico y lo contrafáctico son difusas, sino, mejor aún, el recurso de argumentos, razonamientos y explicaciones contrafácticas nos permiten en ocasiones revelar (= acusar) un doble estándar en los juicios morales, creencias causalmente contradictorias, y la influencias de peticiones y recursos acaso involuntarios tales como presupuestos e intereses en las demostraciones y en las pruebas aducidas en las explicaciones de los fenómenos. La manera más evidente en la que esta función se pone de manifiesto es la de prevenirnos contra posiciones a partir de

las cuales se reconstruye el pasado de manera que se ajuste con el modo como los acontecimientos han terminado por llevarse a cabo.

Existe una exigencia de tipo al mismo tiempo psicológico, lógico y metodológico para el trabajo con contrafácticos. Se trata de que el razonamiento contrafáctico se lleve hasta el extremo, no que simplemente se enuncie. En este sentido, el razonamiento contrafáctico es exactamente un experimento: un experimento mental, un experimento por vía de computador, en fin, un experimento argumentativo cuya finalidad debe ser clara: comprende mejor las cosas que tuvieron en efecto lugar, pero no ya simple y llanamente con fundamento en el modo del indicativo.

## VI. POLÍTICA INTERNACIONAL

En el mundo contemporáneo, las relaciones internacionales, esto es, la política en su escala internacional, son el modo mismo de existencia en el que las causas adquieren enormes significados y tejen órdenes y cursos temporales de consecuencias y envergaduras formidables. Algunas formas de denominar a estos cursos y órdenes son: “globalización”, “internacionalización”, “mundialización”.

Las explicaciones de política internacional son, mucho más que las de política nacional debido a la mayor complejidad que tienen, explicaciones con base en plau-

sibilidad; no simple y llanamente explicaciones con base en razonamientos estadísticos, circunstanciales, evidenciales o con base en agentes y fuentes. Lo que se encuentra en juego, cabe reiterarlo, no son simplemente los acontecimientos, sino los argumentos, los razonamientos y la(s) lógica(s) aducida(s). Precisamente por ello, contra la percepción habitual y más desprevenida, el fundamento de todo el trabajo en relaciones internacionales no es tanto el del seguimiento de la noticia -la cual se construye y se derriba de modos que los editores, en un caso, y los teóricos de la comunicación social, conocen y trabajan desde ángulos diversos con mucha mayor idoneidad-. Por el contrario, el fundamento en relaciones internacionales es la teoría misma, a saber: el trabajo, la apropiación, el desarrollo de la/una teoría de las relaciones internacionales. Pues bien, como se aprecia fácilmente, desde este punto de vista, la lógica de contrafácticos no interesa a los acontecimientos mismos -los cuales en sí mismos son brutos-, sino a las teorías que se utilizan para explicarlos o que subyacen en los argumentos, descripciones y comprensiones.

Vivimos un mundo en el que en numerosas ocasiones confluyen variables cambiantes y entrelazadas, o estudios multivariados, o también casos en los que aparecen diversos diseños comparativos, e incluso fenómenos en los que la identificación de tendencias y de procesos no terminan por encajar con las hipótesis propuestas o exploradas. En casos seme-

jantes, el recurso a la lógica de contrafácticos se antoja necesaria e incluso de un valor enorme. La forma más elemental de exponerlo es mediante el recurso de simulaciones mentales (= experimentos mentales), o de simulaciones por computador, de contrafácticos del tipo: qué hubiera sucedido en un mundo hipotético si la causa postulada adoptara un valor diferente que el que se asume que posee en el mundo actual. Por decir lo menos, el tema es el de la apropiación de los diferentes *estilos* de argumentación contrafáctica. Es decir, de explicación contrafáctica.

Las explicaciones científicas tienen dos dimensiones o finalidades. De un lado, se trata de explicar fenómenos o procesos. Y de otra parte, se trata de construir teorías. La mayor parte de los estudios en relaciones internacionales tienen tan sólo la primera finalidad. Incluso aquéllos que se suponen que se inscriben en un determinado marco teórico -lo que quiera que esta idea pueda significar-. Mucho más interesantes, por el contrario, son las explicaciones conducentes no simplemente a hacer inteligibles los fenómenos en un momento determinado, sino, mejor aún, aquellos conducentes a la elaboración de una teoría de la política y de las relaciones internacionales. En el primer caso, el analista de políticas internacionales es, sencillamente, alguien (muy) bien documentado y actualizado, por lo general, gracias a otros analistas y al registro de los acontecimientos en los medios masivos, especializados y amplios, de opinión. De este

punto de vista, el analista internacional lleva, en realidad, a cabo presentaciones y escritos de opinión. Éste es un trabajo de nivel I, que mucho le debe a las agencias de noticias y a los medios masivos de comunicación.

Frente a esta primera dimensión, es preciso señalar la importancia y la necesidad de alcanzar una dimensión de nivel II. Así, la política internacional es no simplemente una cuestión de actualidad con la última fuente y registro noticioso, sino, un asunto científico que es capaz de lograr análisis de tendencias. La política internacional es el ejemplo más directo e inmediato del trabajo con y de la importancia de los mundos posibles. Así las cosas, la historia y la filosofía deben ser, por tanto, dos referentes obligados en los análisis de política mundial en cualquier escala. Las relaciones internacionales deben poder elevarse al nivel de elaboración de teorías sobre el mundo, las acciones, decisiones y procesos en escala global o internacional. Para ello, la lógica de contrafácticos se erige, entonces, como indispensable. No única, pero sí necesaria. Pero si ello es así, entonces, a su vez, el estudio y explicación de la política internacional puede hacer contribuciones significativas para el desarrollo de una teoría de la explicación. En una palabra: la explicación misma debe poder conducir hacia una teoría de la explicación, y no ya simplemente, a una explicación de los fenómenos, comportamientos, acciones y decisiones. Pero éste ya es otro tema que

queda para una consideración aparte.

Quisiera, para terminar, llamar la atención sobre dos aspectos adicionales en los procesos de comprensión y de explicación del mundo. Se trata del papel de la comunidad científica en el juego de las explicaciones, y con ella y a través suyo, el lugar mismo de la sociedad en los juegos explicativos (“juegos”, en el sentido de la filosofía de L. Wittgenstein). Hoy ya no es cierto -y es cada vez menos cierto- que las explicaciones científicas pongan en juego simplemente teorías o modelos argumentativos, estadísticos, evidenciales y otros. En la lógica de la explicación se hallan incluidos los propios académicos, de un lado, y los científicos, de otra parte, en relaciones en las que se encuentran en juego al mismo tiempo que acuerdos, consensos y colaboración, rivalidades, prestigios, suspicacias. Y a su vez, la comunidad académica y la comunidad científica constituyen los primeros canales a través de los cuales la sociedad en general puede comprender lo que tiene lugar en sitios acaso recónditos al gran público, y en lenguajes no siempre transparentes. Pues bien, el ámbito en el que se entrecruzan y se estudian las conexiones e interacciones entre teorías, comunidades académica y científica, y sociedad, junto con los “hechos brutos” y los valores más o menos abiertos o tácitos que subyacen a los hechos, es la perspectiva CTS: ciencia, tecnología y sociedad. Los estudiosos de las relaciones internacionales deben poder reconocer, incorporar y desarrollar críti-

camente esta perspectiva. Pues lo que se encuentra en juego es, como queda dicho, el propio estatuto epistemológico y científico de las relaciones internacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bakker, G. y Clark, L., (1994). *La explicación. Una introducción a la filosofía de la ciencia*. México: F.C.E.
- Bauman, Z., (2002). *La sociedad sitiada*. México: F.C.E.
- Buaccar, N., (2004). "Formalismos no monótonos", en: Palau G. (y colaboradores), (2004), págs. 75-93.
- Bueno de Mesquita, B., (1996). "Counterfactuals and International affaire: Some Insights from Game Theory", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 211-229.
- Breslauer, G. W., (1996). "Counterfactual Reasoning in Western Studies of Soviet Politics and Foreign Relations", in: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 69-94.
- Brown, H. I., (1994). *La nueva filosofía de la ciencia*. Madrid: Tecnos.
- Cederman, L.-E., (1996). "Rerunning History: Counterfactual Simulation in World Politics", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 247-267.
- Dawes, R. M., (1996). "Counterfactual Inferences as Instances of Statistical Inferences", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 301-308.
- Fearon, J. D., (1996). "Causes and Counterfactuals in Social Science: Exploring an Analogy between Cellular Automata and Historical Processes", in: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 39-67.
- Hempel, G. G., (1988). *La explicación científica. Estudios sobre la filosofía de la ciencia*. Barcelona: Piados.
- Herrmann, R. K., and Fischerkeller, M. P., (1996). "Counterfactual Reasoning in Motivational Analysis: U.S. Policy toward Iran", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 149-167.
- Jervis, R., (1996). "Counterfactuals, Causation, and Complexity", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 309-316.
- Khong, Y. F., (1996). "Confronting Hitler and Its Consequences", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 95-118.
- Kiser, E., and Levi, M., (1996). "Using Counterfactuals in Historical Analysis: Theories of Revolution", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 187-207.
- Lebow, R. N., and Stein, J. G., (1996). "Back to the Past: Counterfactuals and the Cuban Missile Crisis", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 119-148.
- Lewis, D., (1995). *On the Plurality of Worlds*. Oxford/Cambridge: Blackwell.
- Olson, J. M., Roese, N. J., and Deibert, R. J., (1996). "Psychological Biases in Counterfactual Thought Experiments", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 296-300.
- Palau, G., (y colaboradores), (2004). *Lógicas condicionales y razonamiento de sentido común*. Buenos Aires: Gedisa-Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Russett, B., (1996). "Counterfactuals about War and Its Absence", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 171-186.
- Tetlock, P. E., and Belkin, A., (Editors), (1996). *Counterfactual Thought Experiments in World*

*Politics. Logical, Methodological and Psychological Perspectives*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

----- (1996). "Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological, and Psychological Perspectives", en: Tetlock and Belkin (Ed.), págs. 1-38.

Turner, M., (1996). "Conceptual Blending and Counterfactual Argument in the Social and Behavioral Sciences", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 291-295.

Weber, S., (1996). "Counterfactuals, Past and Future", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 268-288.

Weingast, B. R., (1996). "Off-the-Path-Behavior: A Game-Theoretic Approach to Counterfactuals and Its Implications for Political and Historical Analysis", en: Tetlock and Belkin (Eds.), págs. 230-243.

Maldonado, Carlos Eduardo.

"Lógica de contrafácticos y relaciones internacionales", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 3-18.

# Identidades e identidad nacional en el mundo contemporáneo

Aneta de la Mar Ikonómová\*

Profesora / investigadora  
Facultad de Finanzas, Gobierno  
y Relaciones Internacionales

*correo electrónico:*  
*aneta.ikonomova@uexternado.edu.co*

## I. INTRODUCCIÓN

Hoy día es común escuchar opiniones de que el Estado-nación está en crisis, que la identidad nacional se está debilitando y fragmentando, que los conflictos nacionales son cada vez más complejos, algunos hasta sin salida (por ejemplo, el de los kurdos). Hace unos 30 años o más hubo varios razonamientos que provenían desde distintos y también opuestos puntos de vista, diciendo que los nacionalismos extremos habían estado en vía de desaparición y ya no deberíamos preocuparnos por cuestiones nacionales, puesto que el progreso del Estado-nación garantiza la seguridad y el futuro de la sociedad democrática. Sin embargo, en la actualidad no sólo se evocan los conceptos de la idea nacional, el nacionalismo, la identi-

dad y la etnicidad, sino las posiciones de académicos, políticos y ciudadanos a duras penas llegan a consenso. Los discursos de investigadores como Anthony Smith, Eric Hobsbawm, Jürgen Habermas; de estadistas como el ex presidente de Yugoslavia Slobodan Milosevic, el candidato de la presidencia en Francia, Jean-Marie Le Pen, el líder ultranacionalista austriaco Jörg Haider; de ciudadanos como el estadounidense Michael Moore parten desde diferentes puntos de vista, utilizan distintos nociones, llegan a disímiles conclusiones: es que buscar el sentido común cuando se habla de nacionalismos e identidad nacional, no es nada fácil.

Entonces, ¿es posible pensar, que hoy día, en la era de la globalización, tenemos nuevos procesos, distintos y desconocidos para los tiempos anteriores que ponen en

---

\* Fecha de entrega, 24 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 7 de septiembre de 2005.

otro contexto la idea nacional, o hay problemas que vienen desde atrás, sólo que antes no fueron comprendidos en su complejidad sustancial? La sociedad moderna “tenía que garantizar” el progreso y la novedad en todos los aspectos de la vida, pero difícilmente permitirá que se piense y entienda lo que no es específicamente pertinente a la estructura económico-socio-político y cultural del Estado moderno, tomado como un modelo para todos los países del mundo. En tal caso, ¿es verdad que el Estado nacional logró una homogenización de sus habitantes cuando la identidad nacional consiguió una imponente fuerza centrífuga para promover la cohesión económica, social, política y cultural?

Bueno, es posible que más pronto estemos hablando de un mito, de un proyecto del Estado-nación, que de una realidad que nunca se dio por ser la homogenización nacional una idea y no una práctica común. No obstante, es cierto que hoy los estados-nación se definen según la proyección de su uniformidad nacional, entonces unos se consideran más homogéneos desde el punto de vista étnico y cultural que otros (Japón, Israel), también existen los que se determinan como multiétnicos, multiculturales, multipluralistas (Canadá, Colombia), unos terceros prefieren utilizar el componente lingüístico (Suiza, Bélgica), también está en juego el concepto multirracial (Estados Unidos, Sudáfrica), en otras ocasiones el concepto religioso —la nueva constitución iraquí

define el Estado de Iraq como multirreligioso—. Sin embargo ¿de dónde proviene esta diversidad que no se puede esconder detrás de estos términos inventados, hasta qué punto es entendida, aceptada e incluida funcionalmente dentro del Estado-nación?

Ahora este último es un producto de la modernidad europea; se creó como identidad política definida a través de un territorio delimitado, una población constante, un gobierno representativo, unos ciudadanos con igualdad legal, una comunidad colectiva de carácter diferenciador respecto a otras y dentro de la cual se profesa fidelidad hacia el Estado, entendido como “patria” para todos los nacionales. La complejidad de los estados-nación parte desde la idea misma de su construcción: en unos casos, gracias a la idea nacional se pudo consolidar el Estado nacional donde el objetivo político nació con la emancipación nacional; en otras ocasiones, la elaboración de la identidad nacional fue forzada por los que legitimaron su poder en los organismos políticos de estados ya formados. Hay diferencias acentuadas entre los países europeos en el siglo XIX donde unos, por medio de la unificación nacional, llegaron a construir su Estado-nación (Alemania, Italia, los países de Europa del Este), y los que abolieron o se salieron de las monarquías centralizadas y/o transatlánticas para iniciar su Estado-nación, partiendo de la base de un límite gubernamental, territorial y demográfico (Estados Unidos, Francia, los estados latinoamericanos).

Los ejemplos se multiplican y diversifican en el siglo XX: antes, entre y después de las guerras mundiales el mapa del continente europeo otra vez queda fragmentado, así que el derecho de autodeterminación, válido para unos pueblos sin Estado, pero no para todos, abrió la puerta de nuevas formaciones estatales como Albania, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, la Unión Soviética, Turquía; después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania Federal, Alemania Democrática, etc. Al mismo tiempo en Asia y África, desde la mitad del siglo XX, el número de estados descolonizados, ahora ya nacionales, empezó a multiplicarse dando al mismo tiempo origen a los diversos problemas étnicos que existen hasta hoy día sin vislumbrarse una solución definitiva. El proceso de consolidación de nuevos y otros, no tan nuevos estados, no paró hasta allí: la caída del comunismo en Europa (1989-1991) produjo otra vez partición de estados (de ex Yugoslavia, ex Checoslovaquia, ex Unión Soviética). Además, la avalancha de los nacionalismos “tapados” durante la Guerra Fría vino con una fuerza desmesurada en la última década del siglo XX. Así hoy en día los problemas nacionales -vistos como conflictos, choques armados, nacionalismos exagerados, movimientos y partidos políticos ultra nacionalistas-, tengan o no tengan que ver con el terrorismo, no salen de la agenda de la política internacional.

Timor Oriental es el último Estado-nación que alcanzó su soberanía nacional, apoyado y reconocido después de tantos

años por la comunidad internacional (2002), pero quién sabe, durante este milenio cuántos otros estados seguirán para cuestionar el establecido mapamundi, hasta ahora bastante fijo, pero nunca prolongadamente constante.

## II. PROBLEMATIZANDO LA IDENTIDAD NACIONAL

El presente artículo no tiene como propósito analizar los problemas de los choques nacionales y los distintos tipos de nacionalismos, sin embargo cuando se pone en cuestión la importancia de la identidad nacional y las distintas identidades que proporcionaron su base de construcción y están presentes hoy día más que antes, esto nos obliga a volver a pensar en qué consisten realmente estos conflictos nacionales y por qué no pueden cesar en la época contemporánea.

La tesis de este estudio parte de la premisa de que las identidades son por naturaleza variadas y existen desde el inicio de la historia humana: son de territorio, de género, de edad, de roles sociales, de religión, de ideologías, etc. El ser humano es la única especie que las evoca, les da forma y sentido, las conserva y destruye, las valora y descalifica. Observando el transcurso de la historia universal somos testigos, aunque indirectos, del surgimiento y la transformación de entes de identificación que varían según el tiempo, el territorio y el contexto coyuntural.

La identidad nacional, profundamen-

te intercalada con la época moderna, es una construcción que no se diferencia mucho de las ya existentes. Su novedad radica en que logró abarcar toda la población y el territorio del planeta debajo de una sola fórmula que promovió con el proceso de construcción del Estado-nación: ¿qué nacionalidad tienes? Ahora la identidad, tomada en sentido genérico, por ser única y no intercambiable cuando evoca el origen del individuo, transmite el sentido de procedencia no intercambiable a la identidad nacional. Aunque se puede tener más de una identidad nacional, el punto de partida es siempre un núcleo primordial desde donde parte la posibilidad de adoptar otras identidades y pertenecer a otros entes nacionales. La identidad nacional posee un carácter auténtico y singular para sus portadores: ninguna nacionalidad se parece a otra.

Ahora, las otras identidades: regionales, étnicas, lingüísticas, religiosas, culturales, ideológicas, de género, de minorías o mayorías de un Estado..., pueden estar en una situación de sometimiento, marginación, olvido, prohibición frente a la identidad predominante casi siempre de índole nacional. Cuando la sociedad democrática introduce la idea de que todos los ciudadanos son iguales en derechos y deberes frente al Estado nacional unificador, de este manera la identidad nacional se interpone como predominante y se convierte en el objeto del proceso de cohesión social. En los estados comunistas antes de la caída del muro de Berlín se

interponía la conciencia internacional de la clase trabajadora que se supone reconocía los nacionalismos de origen burgués. Sin embargo, en la práctica no sucedió esto: siempre hubo más de una identidad significativa, fuese o no nacional, internacional, ideológica, religiosa... La sociedad es por naturaleza una red intercalada de distintas identidades.

Hoy día las identidades nacionales y las no nacionales están en un punto de reafirmación, renovación y convergencia puesto que hay más variedad y más relaciones reconocidas entre ellos mismos. Sin embargo, es cierto que la situación es bastante difícil de descifrar y comprender: parece que como ciudadanos no estamos acostumbrados a tener un montón de identidades visibles, otras de índole y expresión contradictorias y, al mismo tiempo, ser uno, auténtico y consciente de sí mismo, y de la época en que vivimos todos.

### **III. EL DEBATE TEÓRICO SOBRE LA IDENTIDAD NACIONAL, LOS NACIONALISMOS Y LAS OTRAS IDENTIDADES**

El debate teórico sobre la identidad nacional y los nacionalismos es más que una cuestión puesta en la mesa de discusiones: es una polémica infinita y multifacética. Su inicio está en las últimas décadas del siglo XIX, sin embargo, hasta hoy día los participantes de este debate generan conceptos e ideas, que raras veces convencen a la mayoría del público para que acepte

estas posiciones, así que no existe uniformidad teórica. Es que los investigadores en este campo interdisciplinario tienen en cuenta siempre casos concretos y específicos, pero como nos dimos cuenta anteriormente, la identidad nacional guarda una particular singularidad así que cada caso es en realidad único, aunque el fenómeno sigue siendo universal. Aunque la idea nacional tiene mucho que ver con el pensamiento del mundo occidental, de donde parte su formación y su divulgación en forma teórica, es bastante difícil coincidir en las opiniones cuando hay tantos y tan distintos puntos de partida para la reflexión, y al mismo tiempo es imposible conocer cada rincón del planeta donde se dan identidades distintas de las ya familiarizadas.

Ahora, superando la dificultad ideológica y metodológica -de que no hay solamente una teoría dominante para el análisis y la conceptualización del fenómeno nacional<sup>1</sup>-, nos damos cuenta de que en el debate actual hay dos grandes paradigmas explicativos y éstos funcio-

nan a la par como productores de sentidos que alimentan la discusión. Los llamados modernistas defienden el modelo cívico-político; los primordialistas, los prennialistas y los comunitarios (no tienen un nombre específico, porque son variados) están detrás del modelo étnico-cultural<sup>2</sup>. El debate sobre estos dos principios ha sido racionalizado por el historiador Eric Hobsbawm (1991), uno de los pensadores más importantes en este campo de estudio, quien afirmó que terminando el siglo XIX ya no se podía hablar de dos modelos, porque el Estado liberal logró hasta cierto punto fusionar lo étnico con lo cívico. Pero la producción de libros, monografías y artículos no cesa hasta el día de hoy, los dos modelos siguen siendo promotores de dos visiones distintas, aunque no siempre opuestas ni tan desconectadas.

Los modernistas buscan argumentaciones para su punto de vista a través de la idea de un nacionalismo progresivo que produjo la cohesión nacional en términos positivos (Kohn (1966) y sus segui-

<sup>1</sup> Hoy día somos testigos de la producción de una gran variedad de trabajos sobre el tema nacional y el debate sigue en todo el mundo, sin embargo, leyendo los textos escolares, manuales difundidos, escritos de gran divulgación se interpone una visión bastante uniforme del tema nacional y así se esconde la polémica que está detrás de unas definiciones. Por ejemplo, en la enciclopedia Encarta 2004, se puede leer: "Nacionalismo, ideología política que considera la creación de un Estado nacional condición indispensable para realizar las aspiraciones sociales, económicas y culturales de un pueblo. El nacionalismo se caracteriza ante todo por el sentimiento de comunidad de una nación, derivado de unos orígenes, religión, lengua e intereses comunes".

<sup>2</sup> Para conocer el debate teórico, los últimos temas y los trabajos de investigación sobre identidad nacional, nacionalismos y otras identidades, véase Antonio Santamaría. "El estado de la cuestión: nacionalismo, identidad y etnicidad. Nuevos enfoques, nuevas teorías", en *El Viejo Topo*, núms. 203 y 204, año 2005, febrero y marzo, pp. 31 - 41 y pp. 51-59.

dores). No obstante, sus oponentes denuncian que “bajo el manto de los valores universales de los modelos cívico-políticos han impulsado agresivas políticas asimilacionistas que no respetan ni diversidad cultural, ni diferencia étnica, y que persiguen en último término la homogeneidad forzada de la población al núcleo cultural dominante, para lo que han acuñado el concepto de “etnocidio”” (SANTAMARÍA, 2005:54).

En este grupo de trabajos se tiende a suscribir la monografía de Samuel Huntington, ¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense (2004)<sup>3</sup>, donde el autor evoca el modelo cívico-político para demostrar cómo éste llevó a Estados Unidos a la prosperidad y la cohesión de la nación, construida alrededor del núcleo étnico anglosajón. Huntington inicia su libro con la preocupación de que hoy hay una crisis de la identidad nacional estadounidense y ésta se inscribe dentro del malestar global alrededor de la identidad; por eso es necesario evocar los valores cívico-políticos de la democracia estadounidense que nacieron en el núcleo fundador: la cultura angloprotestante. En la época actual la gran amenaza para los ciudadanos estadounidenses proviene desde la migración extranjera, la cual no se deja asimilar como lo hizo la que vino en

los tiempos anteriores, convirtiéndose en masas identificadas de manera política, social y cultural con su origen americano (latinoamericano), sin embargo distinto al del grupo fundador. La hispanización de Estados Unidos es vista como una inmigración diferente porque las comunidades de emigrantes provenientes del resto de América no niegan sus raíces latinas y católicas, incluso hacen lo más peligroso para la sociedad estadounidense: hispanizan una considerable parte del territorio y así ponen en peligro la influencia de los valores invocados por los fundadores de la nación. El autor concluye: el futuro es incierto, si no se trabaja para la consolidación de la nación alrededor del modelo cívico-político angloprotestante.

Otros autores modernistas que se dedican a la teoría primordialmente consideran que se puede dar una ruptura con el nacionalismo y volver a las formas modernizantes del republicanismo democrático (Mauzicio Viroli)<sup>4</sup>, o proponen una versión cívica de la modernidad capaz de integrar la identidad nacional (David Miller y Brendan O’Leary)<sup>5</sup>. Cuestiones como la identidad: sentido, origen, formas de expresión, etc., dan vuelta a la tuerca respecto de la discusión general.

Uno de los nombres más reconoci-

<sup>3</sup> Sobre Estados Unidos en la época contemporánea y el libro de Samuel Huntington véase Pierre Gilhodes “Un sistema internacional inestable con dominio de Estados Unidos”, en *OASIS*, No. 10, 2004/2005, Universidad Externado de Colombia, pp. 5 – 42.

<sup>4</sup> Véase el artículo de Antonio Santamaría. Op. cit.

<sup>5</sup> Ibid.

dos en el campo del estudio de la identidad, nacionalismo y etnicidad es el de Anthony Smith. Al partir de la idea de que hay múltiples identidades y sólo una de ella es la identidad nacional, Smith hace una propuesta importante para el debate teórico. En su libro, *La identidad nacional* (1997), el autor analiza los procesos étnicos como genéricos al momento de construir la identidad nacional. Al recorrer los siglos y los distintos tipos de construcción de naciones, Anthony Smith concluye que aunque la nación y el nacionalismo son productos de la época moderna, existían naciones en las épocas anteriores: en la Edad Media. La continuidad nacional es tan importante como la misma nación; no se puede pensar en estados como Francia, Inglaterra, Rusia, España, ... sin tener en cuenta los procesos de consolidación de la población alrededor de símbolos que evocan las comunidades étnicas, representadas y dirigidas por monarcas medievales y adelante, durante el Antiguo Régimen, por monarquías fuertemente centralizadas.

Sobre la época contemporánea Anthony Smith da su punto de vista:

Actualmente la identidad nacional es la forma principal de identificación colectiva. Sean cuales sean los sentimientos de los individuos, la identidad nacional supone el criterio supremo de cultura e identidad, el único principio de gobierno y el foco fundamental de la actividad social y

económica. El atractivo ejercido por la nación y el nacionalismo es un fenómeno global: no hay zonas en donde no haya protestas étnicas o sublevaciones nacionalistas. Alabada o vilipendiada, hay pocos indicios de que la nación esté siendo superada y no parece que el nacionalismo esté perdiendo ni un ápice de su controvertida fuerza y significación popular (Smith, 1997: 154).

La afirmación de que no se puede esperar un declive de la identidad nacional, hace pensar en el hecho de que la base de la construcción de la identidad nacional es bastante fuerte y que el fenómeno nacional supera tiempos y espacios. Por ser una identificación colectiva, que actualmente se da en todas partes del planeta, la identidad nacional no se puede globalizar más de lo que se hizo en el transcurso de la historia. El autor sostiene que cuando no hay memoria, no hay identidad, lo que quiere decir que un proceso neutro de globalización, dirigido e impuesto sin la identificación nacional, no puede funcionar, porque es imposible que se dé.

Por otro lado, los así denominados primordialistas tienen el concepto de que la nación parte de una estructura socio-biológica o cultural primordial. El parentesco, la lengua, la religión y el territorio dan el inicio de la etnia. Las modernas naciones siguen estos elementos de construcción, renovándolos (Pierre Van der Berghe)<sup>6</sup>. Los prennialistas van más ade-

<sup>6</sup> Ibid.

lante cuando concluyen que no hay diferencias entre etnias y naciones: ambas son bastantes parecidas y los lazos de solidaridad funcionan de manera similar en los dos casos. “La etnicidad tiene una dimensión biológica que más allá del “ser”, implica un “hacer” y un “saber” que preserva y aumenta la identidad colectiva, pero que también es capaz de transformarse y adaptarse a los cambios, salvaguardando la “autenticidad” y la “fidelidad” a su propio genio”<sup>7</sup>.

Los investigadores que no parten exclusivamente desde las premisas políticas, económicas, históricas, tienen la ventaja de rescatar lo que se escapa de la vista de los demás: la diversidad y la heterogeneidad presentes en toda la población del mundo. Esta realidad presente se puede ver cuando una comunidad o grupo no es identificado sólo por una idea unificadora sea nacional, religiosa, política, etc. Reconociendo la existencia de más identidades y especificidades, adscritas visiblemente o escondidas bajo la apariencia formal, se descubre la heterogeneidad que nunca abandonó la sociedad moderna. La diversidad está en las herencias coloniales, en el sincretismo cultural, en los legados de las culturas nativas (indígenas, vernáculas, autóctonas, aborígenes), en las comunidades tradicionales, unas aisladas otras conservativas, terceras conservado-

ras, pero casi siempre caracterizadas como subdesarrolladas. Las identidades, de diferentes naturalezas, pueden flotar por el cuerpo aunque no sean anunciadas específicamente en la idea nacional (la diversidad cultural de los habitantes del Caribe). Las lenguas también guardan un bagaje lingüístico-cultural que evoca identificaciones más allá de las visibles (las palabras de origen turco en el habla cotidiana de los distintos países de los Balcanes). Las costumbres y los rituales pueden seguir una tradición muy distinta de lo que se impone como identidad oficial (la sante-ría en Cuba comunista)<sup>8</sup>.

Las identidades nacionales, locales, étnicas, religiosas, etc., consolidan la conciencia común a través de tres factores: el mito (también aquí entra la historia, las tradiciones, las creencias comunes unificadas), el símbolo (no hay comunidades sin introducir un lenguaje simbólico que marque la especificidad de la identificación particular y única de este grupo de masas) y la comunicación (sin contactos y relaciones elaboradas no es posible la supervivencia de la comunidad). Una identidad puede perdurar en el tiempo, aunque siempre está expuesta a procesos de reforma, disolución, asimilación, renovación, también puede ser víctima del genocidio (los habitantes del Caribe de la

<sup>7</sup> Op. cit, p. 38.

<sup>8</sup> Sobre este tema hay varios estudios en los últimos años. Uno de los mejores escritos sobre Colombia es del antropólogo inglés Peter Wade, *Música, raza y nación. Música tropical en Colombia*. Vicepresidencia de la República de Colombia, Bogotá, 2002.

época precolombina) o de la accidental desaparición.

Ahora bien, una de las ideas más importantes para el debate teórico es del mundialmente reconocido historiador Eric Hobsbawm. Uno de sus textos más destacados es *La invención de la tradición* (Hobsbawm, 1997) que fue publicado en 1983, y en el cual el autor revela la peculiar situación de las tradiciones.

El historiador es de los profesionales que más desconfían en las “verdades” obvias aceptadas por los demás seres humanos, acostumbrados a creer en lo que escuchan y lo que ven, pero sin saber el porqué. Pero el oficio del historiador es, antes de aceptar lo obvio, poner a prueba los hechos a través de fuentes primarias y otros textos, y también mediante paralelos y razonamientos analíticos que puedan surgir con el fin de descubrir lo sucedido. Por esta razón Hobsbawm llegó a la conclusión de que es necesario investigar las tradiciones sin tomar a priori su supuesta autenticidad. El autor contribuyó con toda una tipología de las tradiciones inventadas que no tienen una existencia previa, pero sí una función especial dentro de la construcción de las ideas nacionales y las identidades.

Existen varios ejemplos de invención de una simbología de pertenencia a un grupo o de tener exclusividad frente a los demás. Así se inventan historias de que hubo un pasado glorioso, exclusivamente para esta comunidad, pero aquél no coincide con lo que dicen las fuentes. Éstas

siempre dependen de quién escribió y quién interpreta, analiza y hace la divulgación. Sin embargo, sucede que la historia oral o escrita es reelaborada como la historia nacional de elevado patriotismo, sin que coincida con lo que se pueda averiguar de sucesos anteriores.

Tomando un ejemplo, el de los japoneses, se puede ver que en el mito sobre el origen primordial de los japoneses se habla de un inicio donde la especie humana japonesa no tiene que ver con los otros pueblos de Asia, porque es de un origen singular no relacionado ni con los chinos ni con los otros asiáticos. Pero así se esconde el proceso migratorio desde Asia hacia las islas japonesas de donde partió la formación étnica de los nuevos habitantes. La exclusividad de linaje, promueve la homogeneidad de la sociedad situada en un archipiélago de pocas islas que facilita el aislamiento que perduró por años. Ahora, la potencia del Estado-nación japonés desde hace un siglo apoya y alimenta el viejo mito de la exclusividad de lo japonés. En cuestiones de identidad: está nunca se pierde, porque está en la sangre de origen, incluso cuando se niega o se renuncia oficialmente. Esto explica por qué el ex presidente peruano Alberto Fujimori encontró una acogida sin precedentes en Japón, cuando fue derrotado en su país natal Perú. Aunque negara que tuviera nacionalidad japonesa, para ser presidente del país donde vivía y en él se posicionaba para mandatario del Estado, su identidad de origen japonés nunca fue

renunciada -es que no se puede renunciar a ser japonés-.

Benedict Anderson, antropólogo y especialista del Lejano Oriente, al inicio de los años 80 elaboró uno de los conceptos más originales y funcionales para el debate teórico y el análisis de las identidades nacionales. Casi una generación de investigadores sigue la idea de la nación que dio Anderson: “una comunidad políticamente imaginada como inherentemente limitada y soberana” (Anderson, 1993: 23). Imaginada, porque hay comunidades no imaginadas, visibles donde todos los miembros se conocen y están en contacto directo, por ejemplo: una tribu, una comunidad indígena, una aldea, la ciudad-polis en la Antigua Grecia... Las comunidades imaginadas tienden a abarcar personas que nunca hacen una totalidad visible, pero sí supone la existencia de unos “otros” que son como “nosotros”. Cualquier nación es una comunidad imaginada, también las religiones universales poseen las mismas características de comunidades que nunca se pueden reunir en un lugar y conocer, pero son una unidad a través de creencias, símbolos y rituales comunes. Hoy los especialistas ponen en duda si las comunidades del ciberespacio, estos grupos de personas que se pueden escuchar y ver sin estar en el mismo lugar, pero en la misma red, son visibles o invisibles.

Cuando se dice que la nación es limitada, esto quiere decir que las fronteras finitas marcan la dimensión de la comu-

nidad aunque en el transcurso del tiempo cambian, además la población aumenta o disminuye, según la coyuntura. La comunidad es soberana: la garantía y el emblema de la libertad es el derecho de autodeterminación de un Estado soberano. También, “La nación es una comunidad”, idea que proviene del compañerismo que se da entre los miembros de la nación que experimentan complicidad promoviendo proyectos comunes o defendiendo su fidelidad a la nación y al Estado que la representa.

Benedict Anderson promovió los estudios de las identidades y las naciones; su idea traspasó las fronteras de los conceptos tradicionales que miraban la nación desde una perspectiva histórica, política, pero en sentido de la teoría occidental. Gracias a su contribución se introdujeron temas que más tarde fueron retomados para ser desarrollados por las siguientes generaciones de investigadores: la diversidad cultural de los entes nacionales, el patriotismo, el valor de los mapas, la construcción de identidad nacional fuera de Europa, etc.

#### **IV. DESDE EL DEBATE TEÓRICO HASTA LA PRÁCTICA**

En las siguientes páginas se evocarán temas concretos y ejemplos específicos que muestran cómo el debate teórico alimenta lo práctico, al mismo tiempo que las reflexiones de problemas específicos proponen un cambio a la política y la práctica ya establecidas.

**a. Las identidades nacionales contemporáneas no han perdido su fuerza, al contrario, se han fortalecido en el tiempo**

“Identidades supranacionales” o “transnacionales” son términos que están de moda hoy día. Además, muchas veces se cree que por razón del agotamiento y debilidad de las identidades tradicionales y del Estado-nación, ahora en la época de euforia de la globalización, éstas son remplazadas por unos nuevos términos y conceptos. Sin embargo, eso no es exactamente así. Miremos, entonces, uno de los casos más obvios: la identidad europea, una identidad supranacional<sup>9</sup>.

Se trata de una nueva identidad que representa no sólo una noción de Europa -como lo hizo años atrás-, sino la realidad europea aquí y ahora. Pues, ya existe la Unión Europea, la moneda común, la bandera, el himno, la constitución (aunque esta última se encuentra en un camino difícil, no obstante, es un proyecto europeo sin precedentes).

Ahora, se puede observar que la construcción de la identidad europea pasa por un proceso muy similar a la formación de la identidad nacional, la cual en términos históricos partió desde la identidad regio-

nal. Pero la idea de Europa es menos que un sujeto de construcción, más que todo es un producto, una realidad con formas cambiantes y dinámicas distintas que transcurren en el tiempo. La identidad europea no existe antes de su definición y codificación, es decir, hasta los últimos años del siglo XX cuando la Unión Europea se hizo realidad como institución europea. Aunque la Unión produce mucho escepticismo hasta hoy, es necesario recordar que la idea de Europa era primero de carácter cultural y después, política, es decir, no se puede esperar un proceso fácil cuando se introduce un ente político que nunca existió previamente, pero se posiciona por encima de lo que es un Estado-nación en el continente. Así que la identidad de Europa guarda relación con las formas etnoculturales de los países que no desaparecen como identidades nacionales, sin embargo, la idea europea incluye la diversidad que fue marginada dentro de lo nacional. La identidad europea, vista como un nuevo imaginario colectivo, abarca variedad de culturas y no siempre éstas son tan opuestas y tan desconocidas entre sí. Por eso se puede decir que se trata de un proyecto común, donde todos se identifican con la noción de Europa. Además, de una ideología en sentido de siste-

<sup>9</sup> Sobre la idea de Europa y la identidad europea hay una amplia literatura. Véase unos autores que participan en la polémica: Franco Berardi. “Por una Europa menor”, en *Archipiélago*, No. 58 /2003, *El deseo de Europa*, Barcelona, pp. 41-49, Wu Ming 2. “Erebu”, en *Archipiélago*, No. 58 /2003, *El deseo de Europa*, pp. 7 -11,. Étienne Balibar, Bertrand Ogilvie. “Política de la im-potencia: ¿mediación europea?”, en *Archipiélago*, No. 58 /2003, *El deseo de Europa*, pp. 50-58.

ma de pensamientos, de una visión del mundo, de una doctrina política que moviliza las masas para llevar a la práctica lo que es tomado como una idea e identificación común. Entonces, hablar de una identidad supranacional europea que desplaza la nacional, no puede ser cierto en este caso. Por ser una identidad supranacional, ésta está por encima de las nacionalidades europeas, sin embargo, éstas se guardan dentro de la nueva. Además, la nueva identidad no tiene un carácter transnacional: de todos y de ningún lugar en particular. Es que es de los habitantes del continente que coinciden con la idea europea y se identifican con un territorio específico de Europa.

Ahora, lo que se puede observar hoy en día es que la identidad nacional no sólo no ha perdido su fuerza, sino al contrario, ha aumentado su potencialidad al mismo tiempo de fortalecer la identidad regional y local. Por un lado, los conflictos nacionales del país Vasco, de Irlanda del Norte, de Córcega, de Kosovo, de Cataluña, de Bélgica..., siguen presentes, además, no han disminuido su fuerza en la última década, excepto de Irlanda del Norte. Por otra parte, los discursos nacionalistas no bajan de tono: en las campañas electorales aparecen tan animados que evocan libremente la lealtad nacional frente a la de la idea común: Europa. También es cierto que casi todos los países europeos hoy tienen partidos y movimientos ultra-nacionalistas, apoyados por la extrema derecha y/o la extrema izquier-

da. Así que, la identidad nacional no está en vía de extinción: es que la identidad europea facilitó su reafirmación y renovación en la época contemporánea.

### **b. Las identidades frente a la crítica del Estado democrático y el concepto tradicional de la ciudadanía**

Somos distintos e iguales: distintos de culturas de origen e iguales de derechos democráticos. Somos ciudadanos, pero no somos idénticos, nuestras diferencias no se pueden negar. Es que las diferencias culturales son por naturaleza irreducibles.

Esto no es un lema de un movimiento social o étnico, ni tampoco de un grupo que busca derechos de ciudadanía en el momento de afirmar sus diferencias; aunque podría ser. “Las diferencias culturales son irreducibles”, lo dice Homi Bhabha, reconocido investigador de la India quien aportó mucho a los estudios poscoloniales, además concluye que las diferencias culturales son de naturaleza híbrida y ambivalente (Bhabha, 1994). Por otro lado, Will Kymlicka, autor canadiense, propuso que el lugar de la diversidad cultural en el Estado democrático debe darse por medio de un reglamento jurídico-político que establece más derechos y libertades de los ciudadanos (Kymlicka, 1996).

No obstante, estas nuevas ideas no logran ser acogidas fácilmente, porque está presente la incertidumbre de cómo incluir la heterogeneidad en el Estado nacional, cuando eso produce un pánico en la teo-

ría occidental, acostumbrada a manejar puntos binarios: progresivo vs. regresivo, positivo vs. negativo -dice Mary Louise Pratt de la Universidad de Stanford-, además concluye:

“La teoría social tradicional tiende a presuponer los valores y privilegios del ciudadano e imaginar la sociedad como si fuera para todos. De ahí la tendencia a postular un sujeto social uniforme y a imaginar la colectividad sólo a base de la homogeneidad. Por eso la casi imposibilidad de pensar en lazos sociales basados en la diferencia y no en la semejanza” (Pratt, 1995: 22).

Otros teóricos como Walter Mignolo (2000) y Arturo Escobar (2002) buscan una manera nueva y distinta de introducir la diversidad dentro de la teoría y esto los llevó a proponer el concepto de espacio fronterizo donde se cruzan distintos mundos, todos unidos dentro de un proceso global iniciado por el mundo moderno occidental. Las bases de emergencia de este espacio fronterizo están en la misma idea de la modernidad, vista como un mundo moderno/colonial donde la relación centro de poder/periferia es entendido como poder vs. subordinación

o explotación. No obstante, aunque el diálogo igualitario entre los dos polos desde el principio está negado, el espacio fronterizo se construye en la convergencia de valores opuestos, sentidos contradictorios y expresiones diversas, las cuales desembocan en una diversidad auténtica y original. En este sentido, el espacio fronterizo se puede definir no sólo como el lugar de encuentro entre lo opuesto y lo semejante, lo extraño y lo familiar, lo nuevo y lo tradicional, sino también como la conjunción de mundos que dan el inicio de otra realidad, la cual no coincide con el centro y desde donde se ve el mundo de manera distinta<sup>10</sup>.

Ahora volviendo a la realidad social, se pueden ver bastantes ejemplos que evocan el problema de una diversidad no reconocida, no inscrita en los conceptos de los derechos democráticos del Estado moderno actual. Miremos casos como el de los gitanos en Europa y el de la población indígena en América Latina.

Los gitanos<sup>11</sup> presentan una de las problemáticas más difíciles de comprender y manejar en el continente europeo: los derechos de ciudadanos que son distintos del grupo que dio el origen nacio-

<sup>10</sup> Sobre el mundo moderno / colonial y espacio fronterizo véase mi artículo “La conquista del Caribe en el siglo XVI. Historia local-diseño global”, en Ardila, Martha (comp.). *El gran Caribe: historia, cultura y política*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia (Pretextos No. 29), 2005, pp.25- 50, y mi ponencia “Pensamiento fronterizo y diferencias coloniales en *Naufrajos* de Álvaro Núñez Cabeza de Vaca”, Cuarto Congreso de Latinoamericanistas Europeos, CEISAL, Bratislava, 2004.

<sup>11</sup> Véase Vera Mutaftchieva. “The Nation of the Others (Historical study) The Turk, the Jew and the Gypsy”, en *Relations of Compatibility and incompatibility between Christians and Muslim in Bulgaria*. Ed. by Antonina Zhelyazkova, International center for minority studies and intercultural relations Foundation, Sofia, 1994.

nal. Los gitanos son un grupo de personas que forman una comunidad que no fue asimilada con el transcurrir del tiempo y hoy día se identifica de manera distinta a la identidad nacional del Estado al cual pertenece. Es una comunidad dentro de la comunidad nacional, al mismo tiempo, dispersa por toda Europa, también por el resto del mundo. Hoy día, cuando los nacionalismos en Europa Central y Oriental tienden a ser más xenofóbicos que los de Europa Occidental, muchas veces el problema gitano se convierte en la prueba conducente de que hay un ultranacionalismo que trata de exaltar los sentimientos de la población nacional, para oponerla a las poblaciones identificadas de manera distinta. Los conceptos de ciudadanía, los derechos humanos, están puestos a prueba a través de la fuerza de la idea nacional que trata de imponerse como más fundamental en la sociedad supuestamente democrática.

Ahora, para explicar el caso de los gitanos en Europa Central y Oriental, vamos a partir de la situación particular del pueblo romi, como se denominan los gitanos a sí mismos, en un país concreto: Bulgaria. Durante la primera mitad del año 2005 en el Estado búlgaro se observó un fuerte incremento del conflicto entre la población gitana y el resto de la población búlgara. El problema gitano tiene

origen antiguo, no obstante, es un hecho que después de la caída del comunismo (1989) se profundizó y convirtió en un problema nacional. Al mismo tiempo, en la escena política búlgara aparecieron por lo menos dos partidos políticos ultranacionalistas que utilizan discursos xenofóbicos para oponer los gitanos al resto de la población, culpando a los gitanos de ser no búlgaro o de no ser puros búlgaros, además están las acusaciones de que los romi se dedican a la delincuencia y viven sin aportar con su trabajo para la sociedad civil.

Uno de los partidos, la Unión Nacional Búlgara (BNS) inicia su discurso con la autodenominación: “nosotros, los nacionalistas búlgaros”, para denunciar a todos los enemigos de la nación búlgara, dentro de éstos están los gitanos<sup>12</sup>. Otro partido similar, Ataka, se formó en el 2005 y ganó 8% de los votos en las últimas elecciones para el Parlamento búlgaro (2005). En un documento reciente de este partido, “La declaración sobre el incremento de la delincuencia de los gitanos en Bulgaria” (3 de agosto de 2005) el líder político, Volen Siderov, acusa el Estado búlgaro por abandonar sus obligaciones de proteger el pueblo búlgaro, entonces ATAKA va a proponer una ley en el Parlamento para que se preparen grupos voluntarios de autodefensa para proteger la población amenazada<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Veá: [http://bgns.net/site/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://bgns.net/site/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)

<sup>13</sup> Veá: <http://www.ataka.bg/index.php>

La comunidad gitana tiende a ser una comunidad visible donde hay leyes propias y formas de autogobernación que no cooperan siempre con las de la sociedad civil y nacional. Durante el transcurso del tiempo en Europa Oriental y Central “ser gitano” adoptó el sentido de alguien que es marginado, de espíritu libre, pero no se dejó someter a las leyes de la sociedad donde vive. Además, ésta es siempre de origen distinto y por eso define el gitano como “un otro”, hoy día “el otro” que tiene culpa de las desgracias de esta sociedad.

La política europea respecto de la población romi era clasificarla y tratarla como a una de las minorías étnicas que se extienden por toda Europa, entonces incluir la comunidad gitana dentro de la mayoría nacional es el fin para garantizar los derechos democráticos de toda la población. Los países europeos que experimentaron el “socialismo real” trataron de asegurar vivienda, trabajo, educación y salud para los gitanos dentro de una política estatal que pretendía establecer equidad e igualdad de condiciones para toda la población. Sin embargo, ni siquiera el régimen dictatorial de los estados comunistas pudo acercar y disminuir las diferencias entre los del pueblo romi y los otros. Cuando cayó el comunismo en Europa Central y del Este (1989), las brechas entre el pueblo romi y los demás habitantes aparecieron tan rápido como vino la desigualdad social y el desempleo en las sociedades poscomunistas. Hoy la realidad que se presenta en Eslovaquia, Hungría,

Ucrania, Bulgaria, Rumania, Serbia, Bosnia y Montenegro, entre otras, es una fuerte tensión entre los de la comunidad romi y el resto de la población nacional.

El Estado democrático todavía no encuentra solución satisfactoria, pero parece que no es posible planearla desde el concepto de ciudadanía donde está la igualdad de derechos, al mismo tiempo cuando el Estado nacional establece la binariedad de mayorías y minorías nacionales. Hagan lo que hagan los del pueblo romi, son minorías según los criterios de la identidad nacional aunque tienen la nacionalidad oficial del país donde residen. Sin embargo, hoy día la palabra “minoría” no es sólo un término de uso político y social, sino ha adquirido también un fuerte sentido despectivo que evoca la idea de los que les toca aceptar la voluntad de los demás (de la mayoría) por ser vistos como gente de segunda que nunca lograrían ser de primera. Respetar las minorías muchas veces significa tolerancia hacia éstas, pero sin su aceptación. Entonces en un momento de crisis, el equilibrio construido sobre la base de no reconocimiento de las diferencias, se rompe y se abre espacio para conflictos xenofóbicos y acusaciones de respetar las identidades. Una crítica no anunciada en voz alta contra el Estado democrático, el concepto tradicional de la ciudadanía, la noción de tolerancia étnica y nacional, se esconde detrás del caso del pueblo romi.

En América Latina a través de la situación de la población indígena se evoca otro grave problema: cómo rendir lealtad

a su comunidad y al Estado al mismo tiempo, cuando la identidad de origen es la visible, es decir, más fuerte, y la otra, dada como supuesta, pero no siempre presente, sin embargo, portadora de valores que no coinciden o a veces se oponen a los que pertenecen a la primera.

La identidad que se da en las comunidades indígenas, por ejemplo, en Colombia es de lazos sociales, económicos, políticos y culturales de naturaleza visible, por ser más pequeñas y compactas que de la nación. Esta identidad, además, es más fuerte, por ser construida y transmitida en el círculo de la microestructura de la sociedad: la familia, la aldea, en fáciles relaciones con la macroestructura -la tribu, la comunidad indígena-. La identidad nacional, en este caso, aparece siempre como segunda, por estar en otro lugar, distinto y expresada de manera simbólica, pero no en el lenguaje de la primera comunidad. Además, la comunicación entre la primera identidad y la segunda es bastante difícil no sólo por razones de lejanía territorial, diferencia de idiomas, de instituciones, de manera de vida, sino por el hecho de que la primera debe inscribirse en los valores nacionales de la segunda, pero la segunda

no está obligada a coincidir con la primera, mucho menos a identificarse con ella.

Viviendo dentro de una realidad de Estado-nación, las pequeñas identidades indígenas<sup>14</sup> tarde o temprano llegan al punto de tener que reconciliar valores de su identidad con las de la grande; algunas veces el proceso se puede dar como una renuncia a lo propio frente a lo nacional, sin reciprocidad. Así, se llega hasta los casos en que las comunidades indígenas deben ceder territorio de sus resguardos para proyectos estatales y/o multinacionales, como sucede con la comunidad Embera en Colombia<sup>15</sup>. El Estado nacional exige su sacrificio como una forma de lealtad hacia la nación. Sin embargo, para los representantes de las comunidades indígenas esto tiene otro sentido, no seguir fiel a las creencias ancestrales que son el fundamento de la identidad de las tribus donde el sentido de la Tierra es el de ser la Madre Tierra para todos, lugar sagrado y nunca propiedad exclusiva para unos, por ir más allá del concepto de pertenencia. Lo nacional y lo tribal, en este caso, parecen irreconciliables: rendir lealtad a la comunidad, significa seguir el concepto de equilibrio del sistema naturaleza/ser humano; ren-

<sup>14</sup> Hay una diferencia entre la variedad de comunidades indígenas en Colombia, Ecuador, Brasil y los pueblos indígenas en Bolivia, Perú, México, Chile. Los segundos están agrupados a través de una memoria histórica de viejos estados que los unieron; los primeros no siempre tienen un referente tan importante para su identificación.

<sup>15</sup> Todavía no hay un acuerdo funcional entre los funcionarios de la empresa Urrá y los indígenas de los ríos Sinú y Verde, donde vive la comunidad Embera, para concertar el pago de la indemnización a la que tienen derecho por utilizar la empresa sus territorios, de acuerdo con lo establecido por una sentencia de la Corte Constitucional. Sobre la problemática de las comunidades indígenas colombianas en relación con los derechos de ciudadanía y medio ambiente. Véase [http://www.censat.org/A\\_A\\_Index\\_Primer\\_Pagina.htm](http://www.censat.org/A_A_Index_Primer_Pagina.htm)

dir lealtad a la identidad nacional significa estar dispuesto a sacrificarse por el bien del Estado-nacional. No obstante, es obvio que una de las dos identidades -la indígena- es más fuerte que la otra, aunque las dos conviven simultáneamente y pueden coincidir en el mismo lugar.

En México el movimiento zapatista<sup>16</sup> anuncia que los indígenas y los mestizos son puestos en una situación como si tuvieran derechos de ciudadanos de minoría cuando en realidad, no sólo son la mayoría sino, además, son los sucesores de la cultura ancestral, la cual entró en la formación de la sociedad contemporánea mexicana junto con la herencia europea. La gran pregunta de es: ¿qué se puede hacer para que no se renuncie a las diferencias culturales, cuando se trata de respetar los derechos democráticos de los ciudadanos?

La respuesta, con seguridad, no es la asimilación de los ciudadanos de un origen cultural distinto, ni la marginación, ni la negación de sus diferencias, ni la tolerancia, la cual al momento de agotarse lleva a conflictos y guerras de gran tamaño, es el caso de lo sucedido en la ex Yugoslavia. La experiencia histórica mostró a dónde llevan todos estos caminos y no se trata de repetir lecciones que ya se dieron. Sin embargo, queda una oportunidad: la de tomar la diversidad humana no como un complemento adicional y vergonzoso, sino como la base natural para

la sociedad democrática y la ciudadanía que no se cierra solo en lo nacional y en una sola identidad.

## V. CONCLUSIONES

Las identidades, sean o no nacionales, sufren cambios y transformaciones con el correr del tiempo y dentro de un contexto coyuntural. Un francés de las colonias de Francia en Norteamérica se convierte en francés canadiense en el siglo XIX, francófono en el siglo XX, quebequense desde la mitad del siglo XX. Pero, además de estar sometidas a transformaciones, las identidades siempre han convivido con otras identidades construyendo una red de correspondencias jerárquicas, transversales, preferenciales, periféricas, etc.

Antes de la sociedad moderna europea (los siglos anteriores del XVIII) las identidades eran prioritariamente transversales: esto quiere decir que fácilmente se cruzaba y traspasaba de una a otra identidad, dependiendo de las necesidades sociales, económicas, políticas. El súbdito de un rey cambiaba de señor como variaba la coyuntura política y militar manejada por los monarcas. Además, no había solo una identidad representativa, porque dependía frente a quién y qué se presenta la persona o la comunidad: los judíos eran identificados como los comerciantes por excelencia en cuestiones de oficio al mis-

<sup>16</sup> Sobre el movimiento zapatista véase su página oficial donde se encuentran textos, documentos y notas de prensa: <http://www.ezln.org/>

mo tiempo de ser habitantes de países europeos o viejos imperios como el Imperio Otomano; los turcos otomanos son prioritariamente militares de profesión y en cuestión de religión, musulmanes; los gitanos son músicos en cualquier Estado que estén, etc.

En la actualidad somos testigos de una revancha de la diversidad de identidades que tienden a ser transversales como antes y también de una manera más compleja. Identidades políticas se cruzan con identidades étnicas o se oponen, pero no se renuncian (ser turco no es renunciar a ser kurdo); identidades regionales y locales se interponen como significativas (ser costeño, ser caribeño); las identidades supranacionales son de índole distinta, pero importantes en la hora de identificación (ser europeo, ser latino, ser africano); las religiones marcan gran parte de la población mundial: la solidaridad y la fraternidad que se establece entre gente de creencias religiosas comunes es muchas veces más fuerte que poseer otras identidades (ser musulmán en Europa, ser un seguidor de un gurú hindú); las identidades ancestrales, indígenas, tribales, conviven con la modernidad nacional (los nativos en las dos Américas); las identidades ideológicas, políticas, culturales nos diferencian y nos unen a pesar de las fronteras estatales (los ecologistas y defensores del medio ambiente por el mundo); los gremios han hecho lazos que no se limitan solo a los grupos regionales y estatales (gremio de los comerciantes, de los artis-

tas); al final, los emigrantes, los refugiados, los apátridas, los que viven fuera de su lugar natal, pero no pierden el contacto con su núcleo cultural con el cual se identifican adoptando o no otra identidad, este fenómeno es de los más significativos en el día de hoy y por eso se ha vuelto un tema de investigación, debate actual y cuestión de la posición de la política nacional.

Las identidades no están desapareciendo, tener identidad es tener memoria, tener sentido de estar aquí y ahora y saber mirar en el futuro sea lo que sea a través de una comunidad dada o en camino de formación. Por eso globalización no quiere decir homogenización de la población del planeta: es que la cuestión de la identidad no es algo que aparece temporalmente, como una moda pasajera y de mucha vanidad: es que el ser humano es quien construye su identidad.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

- Anderson, Benedict. *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Cannor, Walker. *Etnonacionalismo*. Madrid, Ed. Trama, 1998.
- Hobsbawm, Eric J. *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Crítica, Barcelona, 1991.
- Hobsbawm, Eric J. *Sobre la historia*. Barcelona, Crítica Grijalbo. Mondadori, 1998.
- Huntington, Samuel P. *Who are we? The e Challen-*

- ges to America's National Identity*, New York, Simon&Schuster, 2004 (Traducción en español de Albinos Santos Mosquera, *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. Barcelona, Paidós, 2004).
- Hommi Bhabha K. *The location of the culture*. London. New York, Routledge, 1994.
- Kohn, Hans. *El nacionalismo, su significado y su historia*. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1966.
- Kymlicka, William. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona, Paidós, 1996.
- Minoglo, Walter D. *Local Histories/Global Designs: Coloniality, Subaltern Knowledges, and Border Thinking*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2000. (Traducción en español: *Historias locales/diseños globales: Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*, Madrid, Ed. Akal, 2003).
- The invention of tradition*. Ed. by Eric Hobsbawm and Terence Ranger. New York, Cambridge University Press, 1997.
- Smith, Anthony D. *La identidad nacional*. Madrid, Trama Editorial, 1997.
- sidad Externado de Colombia, pp. 5 – 42.
- Mutafchieva, Vera. "The Nation of the Others (Historical study) The Turk, the Jew and the Gypsy", en *Relations of Compatibility and incompatibility between Christians and Muslim in Bulgaria*. Ed. by Antonina Zhelyazkova, International center for minority studies and intercultural relations Foundation, Sofia, 1994.
- Pratt, Mary Louise. "La heterogeneidad y el pánico de la teoría", en *Revista de Crítica Literaria Latinoamericana*, Año XXI, No. 42, Lima-Berkeley, 2do. Semestre de 1995; pp. 21-27.
- Santamaría, Antonio. "El estado de la cuestión: nacionalismo, identidad y etnicidad. Nuevos enfoques, nuevas teorías", en *El Viejo Topo*, núms. 203 y 204, año 2005, febrero y marzo, pp.31 - 41 y pp. 51-59.

#### Otros

<http://www.ezln.org/>  
[http://www.censat.org/A\\_A\\_Index\\_Primer\\_Pagina.htm](http://www.censat.org/A_A_Index_Primer_Pagina.htm)

#### Artículos:

- Escobar, Arturo. "Mundos y conocimientos de otro modo. El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano", Revisado de una versión presentada al Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa, Traducción del original en inglés por Eduardo Restrepo, Amsterdam, 3-6 de julio. En CEISAL, ed. 2002. *Cruzando fronteras en América Latina*, CEDLA. Ámsterdam.
- Gilhodes, Pierre. "Un sistema internacional inestable con dominio de Estados Unidos", en *OASIS*, No.10, 2004/2005, CIPE, Univer-

Ikonómov, Aneta de la Mar.

"Identidades e identidad nacional en el mundo contemporáneo", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 19-38.

# Exceso y defecto de la memoria: violencia política, terror, visibilidad e invisibilidad

**Martha Cabrera\***

Profesora / investigadora  
de la Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales de la  
Universidad Externado de Colombia,  
*correo electrónico:*  
*[martiriocabrera@yahoo.com](mailto:martiriocabrera@yahoo.com)*

El actual interés, tanto académico como extra académico, en el tema de la memoria ha alcanzado dimensiones epidémicas. Un término que hace algún tiempo tenía relativamente poca resonancia, ha penetrado progresivamente en el lenguaje para apuntalar reclamos y reivindicaciones de individuos, víctimas y grupos sociales, en la obtención de diversas formas de reconocimiento o compensación.

Esta valorización de la memoria como elemento del mundo social coincide, paradójicamente, “con un momento en el cual el presente ha dejado de articularse con el pasado y ya no parece abrirse hacia un horizonte de futuro. No es exagerado decir que la exaltación de la memoria

marca el final de una relación con la historia que se había impuesto en los siglos XIX y XX” (Pécaut 2003, 113). En efecto, las narrativas históricas convencionales se resquebrajan mientras el pasado se torna cada vez más disponible y multifacético gracias a los avances arqueológicos e historiográficos – innovaciones metodológicas como la creciente legitimación de la historia oral y la experimentación interdisciplinaria. A esta situación debe sumarse el surgimiento de una sensibilidad histórica más reflexiva cuyo resultado es la producción de un nuevo campo de estudio, diverso pero unido por una preocupación común por acercarse a las formas múltiples como los grupos sociales cons-

\* Fecha de entrega, 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 5 de septiembre de 2005.

truyen su sentido del pasado (Confino 1997, 1386–9).

Para Daniel Pécaut, el surgimiento de la memoria está ligado al desmoronamiento del Estado nación en los planos concreto y simbólico. Como consecuencia, los grandes relatos se borran y emergen afirmaciones identitarias articuladas por una lógica del “reconocimiento” y la exaltación de la sociedad civil. La explosión de las memorias debilita el marco tradicional de la memoria nacional y da voz a múltiples grupos que contestan la versión “nacional” del pasado, generando innumerables versiones alternativas y poniendo en marcha subjetividades alternativas paralelas a las líneas de fractura de género, etnia, etc., llegando incluso a generar cierta ansiedad e inseguridad acerca de la identidad misma, lo que evidencia la conexión entre memoria e identidad. El significado último de la identidad individual o colectiva (su sentido de “mismidad” en el tiempo y el espacio), se apoya en lo que se recuerda, y lo que se recuerda es definido a su vez por una identidad asumida. Éstos son procesos complejos, ya que ni la memoria ni la identidad son hechos naturales, sino procesos sociales y construcciones políticas “altamente selectivas, inscriptivas más que descriptivas, sirviendo intereses particulares y posiciones ideológicas” (Gillis 1994, 3–4, traducción mía).

En ocasiones, la memoria que moldean la identidad de un grupo se fija sobre episodios traumáticos de la memoria nacional. En efecto, la categoría “trauma”

se ha convertido en el punto de entrada hacia formas supuestamente “auténticas” de memoria, ya que desde este punto de vista, aquellas memorias moldeadas por el trauma serían capaces de subvertir más eficientemente formas modernas, totalizantes de historicismo (Klein, 2000, 138). Siguiendo esta línea, este ensayo tiene como objeto examinar el surgimiento del tema de la memoria y de la memoria traumática en discursos políticos y culturales. El argumento central es que elementos performativos (rituales, conmemoraciones) y narrativos (comisiones de la verdad, testimonios) han sido centrales en el diálogo con el pasado en el caso de sociedades que han experimentado violencia política. El poder de estos elementos reside en el hecho que permiten trasladar el duelo de la esfera privada a la pública y generar debates en torno a la responsabilidad sobre el pasado, como ha sucedido en casos como los de Argentina y Sudáfrica, que son comentados. Finalmente, se discutirá el modelo ‘sacrificial’ de formación de la memoria colombiana, basado primordialmente en la inscripción violenta de memoria sobre el cuerpo, y caracterizado por una presencia más bien limitada de elementos performativos en la esfera pública nacional, así como por la proliferación de narraciones desligadas de un relato histórico que les dé cohesión.

## **TRAUMA, MEMORIA, MERCADO**

Andreas Huyssen (2000, 23) sitúa el re-

novado interés en la memoria en la década de los sesenta, conectado a la ola de descolonizaciones y su búsqueda de historias alternativas. Tal interés es impulsado en la década de los ochenta, en particular en Europa y Estados Unidos con el debate sobre el Holocausto (nutrido al menos parcialmente por la emisión de la serie de televisión *Holocausto* y, posteriormente, por la profusión de testimonios sobre éste). A partir de este momento, el término “trauma” comenzó su migración desde el lenguaje médico y psicoanalítico al de las humanidades y la literatura, así como a los estudios sobre la memoria. Para la década de los noventa, había una verdadera profusión de estudios sobre memoria traumática (Felman y Laub, 1992; Caruth 1996; La Capra 1998), además de trabajos históricos y contemporáneos sobre temas conexos como genocidio, esclavitud, abuso sexual y su “falsa memoria”, además de controversias en torno a conmemoraciones y memoriales.

Fuera de los lenguajes de la academia, el interés en la memoria y la memoria traumática se hizo evidente en el ámbito popular: desde *talk shows*, hasta películas de Hollywood, pasando por la literatura autobiográfica y la llamada novela histórica posmoderna. La restauración de centros urbanos de muchas ciudades, la renovada importancia de los patrimonios históricos,

la moda “retro” y el acceso creciente a tecnologías de “auto musealización” (video grabadoras, *blogs*, etc.), formas confesionales (testimonio, autobiografía) pertenecen, sin duda, a este universo en expansión de la memoria.

Resistiendo a la tentación de segmentar la realidad en ámbitos diferenciados (político, económico, cultural, etc.), podríamos decir que la cooptación de la memoria por el mercado es sólo un aspecto de su importancia política: desde 1989 es un tema obligado en los antiguos países comunistas de Europa oriental y la ex Unión Soviética, fue central en los procesos creadores de la Sudáfrica post apartheid, se esgrime continuamente en las discusiones en el Medio Oriente, obstaculiza con frecuencia las relaciones entre China, Corea y Japón, pone de relieve las fracturas raciales de la sociedad australiana, y determina, en grados variables, el debate sobre los desaparecidos y en las sociedades post dictatoriales de América Latina. Esta increíble profusión de memorias traumáticas es explicable, al menos parcialmente, porque nuestra era se ha estructurado en gran parte a partir de eventos traumáticos (Klein, 138), que han entrado solo de forma gradual en las memorias colectivas de los grupos sociales afectados<sup>1</sup>. Esto parece particularmen-

<sup>1</sup> Algunos autores explican este fenómeno como el “retorno de lo reprimido” freudiano, según el cual tanto individuos como sociedades necesitan reprimir eventos traumáticos por períodos de tiempo mientras son capaces de confrontarlos. Esta posición es fuertemente debatida por autores situados en la orilla política (Brown, Schefflin y Corydon 1998).

te cierto en el caso de la memoria del Holocausto. Un número de autores (algunos empleando el lenguaje de psicoanálisis y, en particular, los términos “duelo”, “transferencia” y “melancolía”, entre otros, en su referencia a la memoria traumática; Mitscherlich y Mitscherlich 1975; Adorno 1986; Santner 1990; Friedlander 1993; La Capra 1994) han mostrado que el Holocausto estuvo rodeado de silencio en los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial para resurgir en Alemania solo hasta finales de la década de los setenta a través de debates públicos y académicos sobre museos, monumentos y películas así como en la historiografía. Tal desinterés era extendido en Europa, los Estados Unidos e incluso Israel. En este último, el Holocausto entró en la memoria colectiva solo hasta su inclusión en la enseñanza, en la década de los ochenta<sup>2</sup>. Contribuyó a esto, sin duda, la emergencia de artefactos tales como celebraciones y monumentos relacionados

con el Tercer Reich y la Segunda Guerra Mundial: el ascenso de Hitler al poder y la quema de libros, conmemorados en 1983; *Kristallnacht*, conmemorada en 1988; la conferencia de Wannsee de 1942 (que diera inicio a la tristemente célebre “Solución Final”), conmemorada con la inauguración de un museo en la villa sede de la conferencia y el levantamiento del gueto de Varsovia conmemorado en 1993, entre otros. Estos aniversarios, junto con la caída del muro de Berlín en 1989 y la unificación alemana en 1990 fueron cubiertos ampliamente por los medios de comunicación, contribuyeron a crear una enorme resonancia para la memoria del Holocausto al punto que autores como Huyssen (2000) conectan la política genocida<sup>3</sup> de los conflictos de Bosnia, Ruanda<sup>4</sup> y Kosovo (este último en particular)<sup>5</sup> con la fundación del Holocausto como motivo “universal” en una memoria global.

Paradójicamente, y a pesar de que la memoria parece globalizarse, está, de otra

<sup>2</sup> Desde el punto de vista psicoanalítico, Alemania, en lugar del duelo, se embarcó en la construcción de su milagro económico para evadir una realidad dolorosa (Mitscherlich y Mitscherlich 1975; Adorno 1986; Santner 1990), mientras Israel ha hecho su duelo con un grado de melancolía, internalizando su condición de víctima al convertirse el Holocausto en parte de su identidad nacional (Segev 2000).

<sup>3</sup> Empleo aquí la definición clásica de genocidio que acuñara Raphaël Lemkin en 1944: “Destrucción total o parcial de un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal” (p. 79, traducción mía).

<sup>4</sup> La referencia al Holocausto en el caso de Ruanda es ciertamente problemática al excluir referentes propios de las políticas de la memoria de las sociedades poscoloniales, lo cual, sin embargo, no fue obstáculo para que los medios de comunicación occidentales persistieran en el empleo de tal paralelo (Huyssen 2000, 23).

<sup>5</sup> La intervención humanitaria de la OTAN en Kosovo fue articulada al menos en parte por la memoria del Holocausto: las deportaciones, los refugiados, los campos de concentración y los recuentos de atrocidades se sumaron al recuerdo de la no intervención de Estados Unidos y las potencias europeas en la década de los treinta y cuarenta. Kosovo confirma así el creciente poder de la memoria en la década de los noventa, pero crea simultáneamente interrogantes frente al uso del Holocausto como tema universal.

parte, íntimamente ligada a las historias de estados y naciones específicas. Por más similitudes que se encuentren entre los casos de la Alemania de posguerra y la Argentina posdictatorial, el sitio político de las prácticas de memoria sigue siendo nacional, no posnacional o global. Sin embargo, el horizonte de la actual globalización tiene efectos complejos sobre la memoria: crea y destruye conexiones, inventa nuevos objetos y extiende y comercializa los existentes, visibiliza y oscurece simultáneamente el pasado.

### MEMORIA Y NARRACIÓN

La narración de la memoria traumática – el relato de los hechos – encuentra su lugar en el ámbito político a partir de la ola de democratización de la década de los ochenta concomitante con la expansión internacional de los derechos humanos, el fin de la Guerra Fría y la globalización económica. La premisa de los proyectos de transición política a la democracia fue la de terminar con la impunidad y el silencio estatal acerca de las violaciones a los derechos humanos perpetradas por regímenes autoritarios básicamente mediante “rituales de la verdad”: comisiones de la

verdad y tribunales (Humphrey 2003, 172).

En el marco de la reconstrucción de la democracia, para los regímenes sucesores, la “verdad” se convirtió en la condición *sine qua non* para restaurar la ciudadanía plena y restablecer la ley, la legitimidad política y la justicia histórica. En este sentido, las comisiones y tribunales<sup>6</sup> han sido mecanismos esenciales en el establecimiento de versiones de las violencias pasadas, lo que es a su vez crucial para lograr un grado de reconexión social y moral después de la contracción social provocada por la violencia.

Los tribunales, con su objetivo principal de “contextualizar y compartir experiencias pasadas acerca de malas actuaciones del estado” (Teitel 2000, 75), han sido cruciales en establecer la verdad en casos de actos individuales de atrocidades en la impunidad. Un argumento que favorece los tribunales por sobre las comisiones es que los primeros simultáneamente imparten justicia y revelan los hechos (Hayner, 368). Tienden frecuentemente, sin embargo, a quebrantarse bajo el peso de la falta de evidencia, la intimidación de los testigos y la obstrucción burocrática (Humpfrey, 172).

<sup>6</sup> Debe distinguirse entre comisiones de la verdad y tribunales internacionales (como los de Ruanda y Yugoslavia, creados por las Naciones Unidas). Mientras las primeras han sido privilegiadas en América Latina, los segundos, establecidos como respuesta a violaciones masivas de los derechos humanos por parte de los estados, funcionan con el propósito y poder de una corte, mientras las comisiones tienen en general menos poderes, pero más amplitud en su investigación (Hayner 1999, 364-365). Otra diferencia básica sería que el modelo en los que se basan los tribunales es “adversarial” (Hayner, 368), mientras que el modelo subyacente en las comisiones desplaza la verdad del victimario hacia la víctima (Humpfrey, 172).

Por estas razones, las comisiones aparecen como una alternativa frente a la figura del tribunal en los procesos de transición democrática, ofreciendo intervención legal en los casos donde los “asesinatos burocráticos” han producido violaciones masivas de los derechos humanos (mediante desaparición, “limpieza” étnica, etc.). Esta figura es elegida, en términos generales, sobre la del tribunal en casos de estancamiento político o paz negociada que incluyen compromisos sobre llevar a cabo procesos criminales<sup>7</sup>. Al recurrir a la figura de la comisión, el estado intenta subsanar los efectos de la violencia y el trauma mediante la reparación. Al ser esquemas centrados en las víctimas, la lógica subyacente de las comisiones supone que es posible curar individuos y sociedades mediante la “confesión” secular.

Entre las comisiones se destaca, sin lugar a dudas, el ejemplo de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación (CVR) de Sudáfrica, posterior a algunas de las comisiones latinoamericanas. La CVR fue un modelo inédito por cuanto tenía el poder

de conceder amnistías a quienes revelaran voluntariamente sus crímenes políticos<sup>8</sup> y permaneció en el centro de la atención pública durante los dos años y medio que duró (diciembre 1995 - 1998), en parte porque las audiencias de las víctimas y la mayoría de audiencias de quienes aplicaban a la amnistía eran públicas, siendo cubiertas diariamente por la radio y la televisión. Ésta fue la primera vez en el mundo que victimarios de los dos bandos implicados, algunos de alto nivel, han revelado públicamente detalles horribles de atrocidades realizadas por ellos. Esto, junto a las audiencias de las víctimas, con sus oleadas sucesivas de revelaciones, dolor y ocasionales peticiones de perdón, causaron un fuerte impacto en la sociedad sudafricana. La comisión, mediante métodos de confesión y perdón públicos y apoyándose en la noción que los pilares de la “verdad” y la “reconciliación” “sanarían” las heridas inflingidas a la nación por el apartheid, intentaba así una verdadera refundación nacional<sup>9</sup>.

América Latina, por su parte, ha te-

<sup>7</sup> Hasta el momento se han instaurado más de 21 comisiones en diferentes países y hay algunas más proyectadas. Ver Springer (2002).

<sup>8</sup> La amnistía estaba condicionada a los delitos políticos. Las audiencias produjeron extraordinarias confesiones públicas de participación en actos atroces, algunos muy prominentes, como el asesinato del activista Steven Biko, aunque también produjo decepciones como la exoneración del general Magnus Malan (ministro de defensa bajo el régimen de apartheid). Malan es famoso por su postulado sobre la violencia en Sudáfrica: en su versión, los perpetradores son simplemente “manzanas podridas” y no el sistema del racismo (Feldman, 2003, 69).

<sup>9</sup> En este sentido vale la pena indagar el término “reconciliación”, el cual debe entenderse no como un estado de paz o armonía, sino como un proyecto para distanciarse de la violencia, un proyecto en el cual las fuerzas en conflicto se hacen conscientes de que comparten un tiempo presente, no repetitivo. Esto implica una ruptura radical con las condiciones previas, así como un sentido de recomienzo; de nuevas relaciones de afinidad marcadas ya no por la violencia cíclica, sino por la confianza (Borneman 2002, 282).

nido algunas de las más conocidas entre las que se destaca la Comisión Nacional sobre los Desaparecidos (CONADEP) en Argentina. Organizada en 1983 por el presidente Raúl Alfonsín, la comisión documentó a lo largo de nueve meses cerca de 9000 casos de desapariciones (ocurridas entre 1976 y 1983)<sup>10</sup>. El reporte de la comisión, *Nunca más* (1984) se convirtió en un best-seller en Argentina y continúa siendo uno de los libros más vendidos en ese país<sup>11</sup>. A diferencia de la comisión sudafricana, CONADEP no tenía como objetivo la reconciliación, sino solamente la búsqueda de la verdad (Robben, 2005, 131). Este objetivo final, la *verdad* –noción por definición enormemente cargada de matices y ambigüedades– tropezó con enormes dificultades debido a la ausencia de gran parte de la evidencia material, de forma que la reconstrucción de los hechos se basó en la narración: las experiencias personales se tornaron así testimonio público y partes de estas narraciones fueron incluidas en el informe final, dándole contenido emocional a un documento que concluía con cifras desoladoras –340 centros de detención se-

cretos y 8.960 desaparecidos (Robben, 134)–. Esto muestra la dificultad enorme de definir qué es la *verdad*. A este respecto, la CVR de Sudáfrica fue enormemente sofisticada, manejando cuatro definiciones: verdad forense o factual, verdad personal o narrativa, verdad social y verdad restaurativa, de las cuales la única que pretendía imparcialidad y objetividad era la primera (Chapman y Ball, 2001, 10)<sup>12</sup>.

La característica común de estas dos comisiones es su modelo performativo, en el cual se destaca la importancia otorgada al papel de la narración. Estas características son claves en la construcción de la memoria, ya que combinan el papel de los actores sociales y sus prácticas (Conner-ton, 1989), con la idea que los eventos históricos no son eventos que han solo “sucedido” y, por tanto, están inscritos inmediatamente en el registro histórico. Lo que se resalta más bien es la narración de los hechos mediante registros orales, escritos, artificiales o visuales (White, 1978; Ricoeur, 1988; Koselleck, 1985). En este sentido, las comisiones de la verdad sacan a la luz memorias ocultas, posibilitan la visibilidad social y política del trauma,

<sup>10</sup> También hay algunas comisiones de la verdad organizadas por organismos no gubernamentales, como el reporte *Nunca más* (1989) de Uruguay, de la asociación Servicio, Paz y Justicia y el reporte *Nunca mais* (1985) de Brasil (aunque de circulación y alcance limitado), de la arquidiócesis de Sao Paulo. Además de la comisión, Argentina también instaló juicios en contra de miembros de las fuerzas armadas a partir de 1985.

<sup>11</sup> El título de los informes de las comisiones de la verdad latinoamericanas, *Nunca más*, es visto por Huysen como una referencia explícita al discurso del Holocausto (2003, 99).

<sup>12</sup> La Ley de Justicia y Paz colombiana, por su parte, ordena la difusión de la verdad “judicial”, aquella que los jueces puedan comprobar, perdiéndose así la oportunidad de emplear la narración de las víctimas en la construcción de un relato integrador.

produciendo una nueva memoria oficial a través de documentación extensiva de casos de violaciones a los derechos humanos<sup>13</sup>. Los testimonios dados en las comisiones tienen un carácter jurídico, pero lo que importa no es la percepción del testigo, sino el informe final, es decir, la narración de los hechos (Grunebaum-Ralph, 2001, 201). Estas narraciones realizadas en el marco de las comisiones interpelan la identidad colectiva a partir de su anclaje en elementos culturales particulares, así, en Argentina la narración tenía los rasgos de un lenguaje psicoanalítico popularizado, con referencias al “trauma”, la “negación” y el “retorno de lo reprimido”. En Sudáfrica, de otra parte, el discurso de la comisión estaba anclado en lenguaje religioso y psicoterapéutico, como lo demuestra la apertura de las primeras audiencias de la comisión por parte del arzobispo Desmond Tutu “We will be engaging in what should be a corporate nationwide process of healing...through contrition, confession and forgiveness” (Chichester, citado en Young, 2004, 148).

A pesar de sus innegables ventajas, las comisiones de la verdad, basadas en el esclarecimiento de los hechos y su énfasis en la experiencia de la víctima, han recibido también fuertes críticas en el sentido de pasar por alto la complejidad de facto-

res que inciden (desigualdad histórica, injusticia) en la ocurrencia de atrocidades masivas. En efecto, en la búsqueda de la verdad, la complejidad de la violencia política, sus orígenes profundos pueden verse oscurecidos. Al situar a la víctima dentro del marco de unos derechos humanos universales, se individualiza el origen de la violencia (Feldman 2003a). En ese marco, la justicia restaurativa, cuya premisa es la de devolver la dignidad perdida a la víctima, funciona en términos económicos, revelando su lógica mediante el lenguaje: se habla entonces de “compensación”, “pérdida” y “magnitud”.

## LOS LUGARES DE LA MEMORIA

Paralelo al retorno a la democracia, todo tipo de discursos escritos, visuales, etc. (testimonios, novelas, películas) monumentos y conmemoraciones se sumaron a la acción de las comisiones en la construcción de nuevos discursos de la memoria ligados a la experiencia de la violencia política. Argentina, por ejemplo, presenció la publicación de un número de testimonios tras la caída de la junta militar, los cuales pueden interpretarse como contradiscursos capaces de empoderar a sus narradores al otorgarles la capacidad de refutar el discurso oficial. Paradójicamen-

<sup>13</sup> Este no es el caso en todas las comisiones. En El Salvador, el presidente Alfredo Cristiani rechazó el informe final de la comisión y declaró la amnistía para todos los mencionados en el informe, expresando la necesidad de olvidar el pasado. En Guatemala el informe se produjo, pero causó una reacción similar a la de El Salvador (Humphrey 2003).

te, los familiares de algunas víctimas están entre los críticos más acérrimos de la explosión testimonial en la posdictadura argentina. La lógica subyacente es que las partes escabrosas de la memoria colectiva argentina deben ser saneadas, en un acto tanto de “piedad con los muertos como de preocupación por los vivos” (Robben, 133). En esta misma lógica, las exhumaciones de cuerpos ordenadas en el marco de las investigaciones también han sido objeto de crítica, pero por motivos diferentes. En diciembre de 1994, un grupo de Madres de la Plaza de Mayo condenó las exhumaciones como una jugada política del gobierno destinada a propiciar la desmovilización y despolitización de los familiares de las víctimas. En lugar de esto, las Madres prefirieron seguir apropiándose del espacio público, convirtiéndolo así en un memorial vivo (Robben, 144).

Un interesante ejemplo de apropiación del espacio público que intentó darle a la Argentina una nueva interpretación del pasado es el Parque de la Memoria, inaugurado el 30 de agosto de 2001, dentro del cual habría un “Monumento a las víctimas del terrorismo de Estado”. Este último, descrito por Huyssen (2003, 103) como “una cicatriz en la tierra, enmarcada en su trayectoria zigzagueante por paredes discontinuas que llevarán los nombres de los desaparecidos”, se ha convertido en objeto de diversas controversias que van desde la fal-

ta de consenso en torno a la cifra de desaparecidos hasta la pregunta si las víctimas de las organizaciones insurgentes debieran incluirse también. A pesar del uso del nombre “monumento” el memorial del Parque de la Memoria, se enmarca dentro del discurso contemporáneo del “contramonumento” –definido como un espacio memorial concebidos en contravía del monumento clásico–. En lugar de las nociones de permanencia, memoria unívoca y estabilidad típicas del monumento clásico, el contramonumento puede ser efímero (como el “Monumento en Contra del Fascismo” de Harburg, Alemania de Jochen y Esther Gerz, 1986, que se hundía en el suelo hasta desaparecer) y elude en general la noción de redención o de aceptación cómoda del pasado. El contramonumento expresa más bien la complejidad de la pluralidad de la memoria a la vez que intenta comprometer al espectador y generar reflexión. Como era de esperarse, lejos de expresar consenso sobre el pasado, el Parque de la Memoria ha mostrado a la Argentina como una sociedad dividida; con un argumento similar al de las exhumaciones, varias organizaciones de derechos humanos, incluyendo las Madres, se han opuesto al parque, el cual observan con desconfianza como un intento por oficializar una memoria unívoca y “dejar atrás” un pasado que estos grupos insisten en seguir recordando<sup>14</sup>. Para otros, sencillamente,

<sup>14</sup> No todos los esfuerzos por sanear la memoria son oficiales, algunos son impulsados por el mercado (cuya

dedicar un parque al terrorismo de Estado equivale a “demasiada” memoria de la dictadura (Huyssen 2003, 100).

Robben Island, en Sudáfrica, condensa por otra parte tanto una política de la memoria oficial que presentando la “nueva” nación que se buscaba fundar a partir de la comisión de la verdad, así como objetivos de mercado. Robben Island es el sitio de la famosa cárcel para activistas anti-apartheid en donde estuvo preso Nelson Mandela. Convertida en Patrimonio de la Humanidad de UNESCO en 1999, Robben Island es un lugar rico en significados, inscrito con signos de opresión tanto colonial como del apartheid y sus resistencias respectivas y simbolizando en la actualidad el triunfo de quienes lucharon en contra de la opresión. Es, al mismo tiempo, lugar que visibiliza la conmemoración y recipiente de fondos oficiales. Para el visitante, Robben Island significa no solo el pasado empacado para su consumo por la creciente industria turística global, sino también el lugar donde la narrativa de la “nueva” nación se concretiza a través de la confluencia de narrativa, memoria y lugar (Grunebaum-Ralph, 199).

La representación material de la memoria, encarnada en monumentos, memoriales y conmemoraciones emerge pues como expresión de políticas de la memoria (intricadas muchas veces con el mercado) tornándose a la vez en manifestación de las divisiones internas de la sociedad. El monumento no sustituye a la memoria, liberando a la sociedad del peso de recordar, como lo planteó Pierre Nora (1989)<sup>15</sup>. Como lo demuestra el intenso debate sobre los monumentos, lo que se revela aquí son más bien las líneas de fractura de la memoria en las sociedades afectadas por la violencia política.

Estos ejemplos son apenas breve muestra de un gran debate global sobre la memoria pública incluyendo temas delicados como trauma, genocidio, violaciones a los derechos humanos y sus efectos sobre las sociedades. Demuestran que el tema de la memoria no tiene que ver simplemente con el pasado, sino que se ha convertido en pieza fundamental en la construcción de la legitimidad política de las sociedades. Si a principios del siglo veinte éstas intentaban definir su cohesión a partir de maneras de imaginar el futuro,

---

agenda no está exenta de conexiones políticas). En 1994 se inauguró en Uruguay el *Punta Carretas Shopping mall* en el predio de una antigua cárcel en un intento no solo por ocluir la memoria violenta del país, sino por presentarlo como un pequeño oasis de estabilidad y prosperidad en América del Sur, respondiendo así tanto a los retos de la globalización como a presiones de sectores de la sociedad interesados en olvidar eventos traumáticos del pasado uruguayo.

<sup>15</sup> Los monumentos que Nora considera en estudio sobre “los lugares de la memoria”, del cual tomé el título para este aparte, son del tipo “escultura figurativa sobre pedestal”, los cuales, al decir del novelista austriaco Robert Musil, son invisibles.

hoy día la principal tarea parece ser más bien la de asumir responsabilidad por los hechos del pasado.

### COLOMBIA, LA VIOLENCIA Y EL UNIVERSO DE LA MEMORIA

La explosión de la memoria tiene importantes resonancias en el contexto colombiano, coyuntura agravada por el hecho que el país “ha estado siempre a mitad de camino en el proceso de formación del Estado nación o de una simbólica unitaria y casi nunca ha dispuesto de visiones de la historia que garanticen su relación con el futuro” (Pécaut 2003, 114). Colombia presenta un caso interesante, mezcla de exceso y defecto de la memoria. En términos generales, se dice que Colombia “no tiene” memoria: la escultora Doris Salcedo se pregunta por qué no existe recordatorio alguno de la toma del Palacio de Justicia en 1985 (2003); el filósofo y especialista en comunicación Jesús Martín-Barbero observa que en el tiempo televisivo una masacre y un partido de la Selección Colombia tienen el mismo peso y duración (1998) y el analista de medios Germán Rey observa que la visibilidad mediática del conflicto tiene ‘un desarrollo temporal breve, una lógica reconocida e inclusive una exposición visual tristemente habitual del tipo “*Enfrentamientos-*

*Muerte-Declaraciones-Homenajes o Exposición aleccionadora-Olvido*” (1998, 230, énfasis en el original).

¿Cuál es el hilo conductor de esas afirmaciones? En términos generales, se remiten a la ausencia de formas adecuadas de memorializar los hechos violentos, sus víctimas, sus protagonistas. De otra parte, apuntan a la doble condición de la violencia colombiana: es simultáneamente visible e invisible; memorializada e inmemorial.

La violencia es altamente visible en un número de espacios: de la academia a los medios de comunicación masivos, de la literatura y las artes visuales al espacio ambiguo del rumor<sup>16</sup>, pero es evidente la ausencia de monumentos, rituales y conmemoraciones adecuadas que den cuenta de la situación, al punto que la obligación de construir un monumento para recordar las víctimas de la masacre de Puerto Boyacá en 1987 (donde un grupo de comerciantes fue muerto por paramilitares) es más un castigo impuesto al Estado colombiano, que el producto de una necesidad percibida de conmemoración. Los espacios donde la violencia se visibiliza juegan un papel fundamental al articular las múltiples narraciones de la violencia, las cuales terminan configurando “un bosque denso de contornos decepcionantemente homogéneos” (Coronil y Skurski

<sup>16</sup> Sobre el rumor y su conexión con el clima de temor e inseguridad que genera en un contexto de violencia, véase Uribe 2004 y Taussig 1984. Es importante resaltar que este tema aguarda aún indagaciones más profundas.

1991, 333), relatos de apariencia similar que oscurecen las capas de significado presentes en la violencia.

La aparente homogeneidad de los relatos de la violencia hace que ésta sea percibida como una fuerza ubicua (Taussig 1992), presente en la vida cotidiana tanto como en el recuerdo del pasado. Vista así, la violencia adquiere una calidad de fuerza viva, de explicación de todas las cosas: “la violencia arrastró a los campesinos”, “la violencia vino” y se convierte en un relato circular donde un episodio violento encarna el siguiente: del violento pasado de colonización a la Independencia, a las revoluciones del siglo XIX, a la Guerra de los Mil Días, a la Violencia, a las acumulación de guerras actuales (“guerra de guerrillas, guerra de narcos, guerra de parás”, Sánchez 2003, 53). Como lo explica Pécaut, la dificultad en hacer diferenciaciones radica en la frecuencia de los episodios, lo que los hace parecer continuos, dificultando los procesos de construcción social de la memoria (2001, 220). De hecho, una indagación sobre las rupturas y continuidades de la violencia, como por ejemplo la persistencia de la violencia simbólica ejercida sobre el cuerpo en las masacres a partir del siglo XIX hasta nuestros días (Uribe 2004a, 81-82), o la construcción de espacios del terror nutridos por el mito y el silencio donde la violencia perdura (Taussig 1984), para señalar solo un par de rumbos posibles, ofrecerían avenidas mucho más profundas dentro del tema de la memoria, la identidad y su conexión

con la violencia:

aunque la violencia política ha jugado un papel central en la formación de las naciones, su constitución histórica y su papel en representar las naciones ha recibido escasa atención. Muy frecuentemente la explicación de la violencia es equiparada con la identificación de sus causas, su forma da cuenta de su función y su función se ve en términos instrumentales; la violencia se reduce a una herramienta práctica empleada por actores sociales opuestos en la persecución de objetivos enfrentados... los momentos de violencia política pueden aparecer quebrantadoramente similares en su siniestro resultado y en la fisicalidad pura de la destrucción que inflinge. Sin embargo estos momentos, incluso aquellos considerados como explosiones espontáneas, son moldeados por la historia particular y los mitos de la identidad colectiva y son energizados por memorias sedimentadas de amenazas a la colectividad... La violencia empuja los límites de lo permisible, abre espacios donde significados habituales e inesperados y prácticas se reúnen de manera inédita, iluminando súbitamente paisajes históricos y dejando atrás la memoria opaca de territorios fuera de alcance (Coronil y Skurski, 1991, 288-290, traducción mía).

Contrasta con este poder de la violencia el hecho que la mayoría de sus víctimas (y victimarios) son anónimas. Sobre la Violencia dice Gonzalo Sánchez: “El difuso nombre de “Violencia” con el cual se la incorpora a la memoria nacional, cumple a cabalidad la imagen de un relato sin actores, de víctimas y victimarios diluidos en el anonimato... Todo parece-

ría como si el único muerto reconocible por su nombre fuera Gaitán, o como si los demás 200.000 se diluyeran en Gaitán” (Sánchez 2003, 93, 95-96). La violencia de fecha más reciente sigue el mismo esquema, la identidad del sujeto desaparece y su biografía se resume en cifras. Las formas para nombrar víctimas y victimarios son genéricas: “caídos”, “abatidos”, “el occiso” (Salas, 2001, 245). La imprecisión en cuanto a la identidad de los perpetradores (“fuerzas oscuras de la sociedad”, Uribe 2004, 91) de actos violentos contribuye de igual forma a la calidad fantasmal de la violencia o incluso confunde las identidades de víctimas y victimarios, plegándolos en una sola. El papel de los medios de comunicación, y particularmente los noticieros de televisión, ha sido fundamental en la percepción de la violencia como circular, debido, entre otras razones, a la forma de construcción de noticias sobre violencia —la falta de seguimiento de los casos presentados, el reiterado anonimato de las víctimas, el esquema repetitivo en la narración de los hechos y su similar presentación visual, así como a los intereses económicos implicados en la televisión colombiana<sup>17</sup>—.

Mientras la narrativa jugó un papel crucial en el proceso de construcción de un nuevo relato nacional para Sudáfrica y contribuyó en la confrontación de Argen-

tina con su pasado de violencia, en Colombia “el bosque de las narrativas”, para emplear un término de Certeau, no ha logrado constituir un mito de origen o un relato integrador. Las narrativas de terror local se insertan en la narración más amplia del terror nacional sin que adquieran un significado global distinto al de la persistencia y carácter cíclico de la violencia. Esto, junto a una larga tradición de amnistías y “olvido oficial” (Sánchez 2003) impone silencios sobre el pasado e imposibilita la construcción de un relato histórico integrador (Pécaut 2003). En el plano performativo, la ausencia de conmemoraciones (con excepción del episodio fundacional de la Violencia, el 9 de abril), de duelo público, de rechazo generalizado a formas de violencia extrema como la desaparición, la masacre, el secuestro o el desplazamiento forzoso (lo que Pécaut llama la “banalidad de la violencia”, 2001, 197-205), perpetúa la separación moderna entre lo público y lo privado y relega el duelo y la conmemoración al ámbito de lo privado, evitando la creación de una memoria social útil.

En ese sentido, el modelo de formación de la memoria que articula la violencia política y que persiste en Colombia es entonces necesariamente sacrificial, implicando a la sociedad civil, que se convierte en elemento fundamental. En este mode-

<sup>17</sup> Para una ampliación de estas ideas centradas sobre la forma de representación de masacres en noticieros de televisión, véase Cabrera (2005).

lo, espacios emblemáticos y cuerpos pasan a contener la memoria prescriptiva para todo un colectivo. Este modelo tiene un eje performativo basado en la coerción y la amenaza que se visibiliza mediante el espectáculo del miedo: ejecuciones públicas en el marco de masacres, cuerpos dejados a la vista de la población civil como “advertencia”, así como una fijación en la mutilación y la atrocidad que se combina con la intención de sanear ideológicamente el acto, de manera que la víctima es físicamente mutilada o muerta y simultáneamente, borrada ideológicamente (Feldman 2003, 69). En el ámbito narrativo, el modelo sacrificial condensa la multitud de memorias y es la violencia quien asume el papel de aparato historiográfico, tornándose prácticamente estos dos ejes (performativo y narrativo) en métodos para la constitución de sujetos políticos.

En los conflictos donde la población civil está implicada, se produce, sin embargo, una forma particular de sacrificio en el cual la contradicción histórica – la pertenencia/simpatía hacia partido/bando contrario – causante del sacrificio no es nunca resuelta y por este motivo debe repetirse una y otra vez, la violencia se convierte entonces en necesidad, debe reiterarse para evitar el olvido. Sin embargo, la violencia ocluye y visibiliza en forma simultánea; paradójicamente, su ímpetu mnemónico corre siempre el riesgo de convertirse en olvido de la misma forma como el cuerpo logra estatus mnemónico a través de su destrucción total o parcial (Feld-

man 2003, 65). La memoria formada mediante un modelo sacrificial, ofrece pues, enormes retos en la construcción de un relato histórico que rompa con la cualidad mítica, pesadillesca de la violencia.

## CONCLUSIÓN

La memoria traumática vive un proceso de expansión y se ha convertido en un punto central en las reivindicaciones políticas de grupos sociales en todo el mundo, ayudada por el mercado. En medio de este panorama, algunas naciones que han experimentado violencia política prolongada, como Sudáfrica y Argentina, entre otras, partiendo de una confrontación con el pasado basada en la aceptación de la multiplicidad de relatos (narración), han intentado construir nuevos relatos nacionales que den cuenta de su experiencia traumática y haga justicia a las víctimas.

Colombia, por su parte, ha experimentado también violencia política prolongada con la diferencia que no ha logrado articular las narraciones de esta experiencia dentro de un relato histórico. Colombia sufre de un exceso y defecto de memoria articulada a partir de la experiencia de la violencia. Hay exceso en la medida en que la violencia aparece como motivo central en la memoria colectiva al punto de convertirse en fuerza mítica. El defecto de la memoria se manifiesta en la ausencia de rituales adecuados y de una narrativa capaz de articular la pluralidad de memorias en *historia*. La alternativa es

trabajar *con* la memoria en la construcción de un relato histórico que rompa la percepción de circularidad, que muestre las rupturas y continuidades de la violencia, que exponga el modelo de formación de memoria imperante, y finalmente, que al hacer justicia a las víctimas o imputar responsabilidades logre escapar de los modelos de compensación que contribuyen a la lógica de mercantilización de la violencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, Theodor W. (1986). "What does coming to terms with the past mean?" en: Hartman, Geoffrey H. (ed.) *Bitburg in Moral and Political Perspective*, Bloomington, Indiana University Press, pp. 114-129.
- Borneman, John (2002). "Reconciliation after Ethnic Cleansing: Listening, Retribution, Affiliation", *Public Culture*, 14, 2, pp. 281-304
- Brown, Daniel, Alan W. Schefflin y D. Corydon (1998). *Memory, Trauma, Treatment and the Law*, New York, W.W. Norton.
- Cabrera, Marta (2005). "Loop-like spectacles: massacres and TV news in the context of a 'low-intensity conflict'", *Rhizome*, University of Wollongong, Australia, (en prensa).
- Caruth, Cathy (1996) *Unclaimed Experience: Trauma, Narrative, and History*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- Chapman, Audrey y Patrick Ball (2001). "The truth of truth commissions: comparative lessons from Haiti, South Africa, and Guatemala", en: *Human Rights Quarterly*, 23, pp. 1-43.
- Confino, Allon (1997). "Collective memory and cultural history: problems of method", en: *American Historical Review* 102, pp. 1386-1403.
- Connerton, Paul (1989). *How Societies Remember*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Coronil, Fernando y Julie Skurski 1991 "Dismembering and remembering the nation: the semantics of political violence in Venezuela" en: *Comparative Studies in Society and History* 33, pp. 288-337
- Delbo, Charlotte (1995). *Auschwitz and After*, New Haven, Yale University Press.
- Feldman, Allen (2003). "Political terror and the technologies of memory: excuse, sacrifice, commodification and actuarial moralities", en: *Radical History Review*, 85, pp. 58-73.
- \_\_\_\_\_ (2003a). "Strange fruit: the South African Truth Commission and the demonic economies of violence" en: *Social Analysis*, 46, 3, pp. 234-265.
- Felman, Shoshana y Dori Laub (1992). *Testimony: Crises of Witnessing In Literature, Psychoanalysis, and History*, Routledge, New York.
- Friedlander, Saul (1993). *Memory, History, and the Extermination of the Jews of Europe*, Bloomington, Indiana University Press.
- Grunebaum-Ralph, Heidi (2001). "Re-placing pasts, forgetting presents: narrative, place, and memory in the time of the Truth and Reconciliation Commission", en: *Research in African Literatures*, 32, 3, pp. 198-212.
- Gillis, John R. (ed.) (1994). *Commemorations. The Politics of National Identity*, Princeton, Princeton University Press.
- Hayner, Priscilla (1999). "In pursuit of justice and reconciliation: contributions of truth telling",

- en: Aronson, Cynthia (ed.) *Comparative Peace Processes in Latin America*, Stanford University Press, pp. 363-382.
- Humphrey, Michael, (2003). "From victim to victimhood: truth commissions and trials as rituals of political transition and individual healing" en: *The Australian Journal of Anthropology*, 14, 2, pp. 171-187.
- Huyssen, Andreas, (2003). "Memory sites in an expanded field: the Memory Park in Buenos Aires", *Present pasts. Urban Palimpsests and the Politics of Memory*, Stanford, Stanford University Press, pp. 94-109.
- \_\_\_\_\_ (2000). "Present pasts: media, politics, amnesia", en: *Public Culture*, 12, 1, pp. 21-38.
- Klein, Kerwin Lee, (2000). "On the emergence of memory in historical discourse" en: *Representations*, 69, pp. 127-150.
- Koselleck, Reinhart (1985). *Futures Past: the Semantics of Historical Time*, Cambridge, MIT Press.
- La Capra, Dominick (1998). *History and Memory after Auschwitz*, Ithaca, Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_ (1994). *Representing the Holocaust: History, Memory, Trauma*, Ithaca, Cornell University Press.
- Raphaël Lemkin (1944). *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Martín-Barbero, Jesús (1998). "Medios: memoria y olvido", tertulia Medios Para la Paz, Fundación Santillana, Bogotá, 19 de noviembre.
- Mitscherlich, Alexander y Margarete Mitscherlich (1975)., *The Inability to Mourn: Principles of Collective Behavior*, New York, Grove Press.
- Nora, Pierre (1989). "Between memory and history: *Les lieux de mémoire*", en: *Representations*, 26, pp. 7-25.
- Pécaut, Daniel (2003). "Memoria imposible, historia imposible, olvido imposible", en: *Violencia y política en Colombia. Elementos de reflexión*, Medellín, Hombre nuevo, Univalle, pp. 113-133.
- \_\_\_\_\_ (2001). "De la violencia banalizada al terror", en: *Guerra contra la sociedad*, Espasa, pp. 187-225.
- Rey, Germán (1998). *Balsas y medusas. Visibilidad informativa y narrativas políticas*, Cerec/ Fundación social/Fescol, Bogotá.
- Ricoeur, Paul (1988). *Time and Narrative*, 3 vols. Chicago, University of Chicago Press.
- Robben, Antonius (2005). "How traumatized societies remember: the aftermath of Argentina's dirty war", en: *Cultural Critique* 59, pp. 120-164.
- Salas, Yolanda (2001). "Morir para vivir. La (in)certidumbre del espacio (in)civilizado" en: Daniel Mato (ed.) *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Vol. 2 Caracas, CLACSO, pp. 241-250.
- Sánchez, Gonzalo (2003). *Guerras, memoria e historia*, Bogotá, ICANH.
- Santner Eric (1990). *Stranded Objects: Mourning, Memory, and Film in Postwar Germany*, Ithaca, Cornell University Press.
- Salcedo, Doris (2003). "Traces of Memory. Art and Remembrance in Colombia", *Harvard Review of Latin America*, 2, 3, pp. 28-30.
- Segev, Tom (2000). *The Seventh Million: the Israelis and the Holocaust*, New York, Henry Holt and Company.

- Springer, Natalia (2002). *Sobre la verdad en los tiempos del miedo. Del establecimiento de una Comisión de la Verdad en Colombia y los desafíos para la justicia restaurativa*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Taussig, Michael (1992). "Terror as usual: Walter Benjamin's theory of history as a state of siege", en: *The Nervous System*, London and New York, Routledge, pp. 11-36.
- \_\_\_\_\_(1984). "Culture of terror-space of death. Roger Casement's Putumayo report and the explanation of torture", en *Comparative Studies in Society and History*, 26, 3, pp. 467-497.
- Teitel, Ruti G. (2000). *Transitional Justice*, New York, Oxford University Press.
- Uribe, María Victoria (2004). "Dismembering and expelling: semantics of political terror in Colombia", *Public Culture*, 16, 1, pp. 79-95.
- \_\_\_\_\_(2004a). *Antropología de la inhumanidad. Un ensayo interpretativo sobre el terror en Colombia*, Bogotá, Norma.
- White, Hayden (1978). *The tropics of discourse: essays in cultural criticism*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- Young, Sandra (2004) "Narrative and healing in the hearings of the South African Truth Commission and Reconciliation Commission", *Biography*, 27, 1, pp. 145-162.

Cabrera, Martha.

"Exceso y defecto de la memoria: violencia política, terror, visibilidad e invisibilidad", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 39-56.

# Comisiones de verdad: ¿qué tanto aportan a la verdad, la justicia y la reconciliación?

**María Paula Gómez Méndez\***

Abogada de la Universidad Nacional  
de Colombia. Especialista en derecho  
constitucional de la misma universidad.  
Asesora de la Asesoría de Derechos Humanos  
y Paz de la Fundación Social.  
**correo electrónico:**  
**mpgomez78@yahoo.com**

## I. INTRODUCCIÓN

En momentos en los que Colombia enfrenta al reto de “desmontar” una de las estructuras armadas que por años ha estado involucrada con la comisión de delitos graves conforme al derecho internacional<sup>1</sup>, ha cobrado fuerza la idea de que existen ciertos estándares internacionales que de-

ben ser atendidos y observados por el Estado al momento de negociar la desmovilización y reincorporación de los miembros de estos grupos a la vida civil.

En efecto, a raíz de los desarrollos recientes del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho penal internacional, diferentes voces se han le-

\* Fecha de entrega, 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 5 de septiembre de 2005.

<sup>1</sup> Según el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, la expresión “delitos graves conforme al derecho internacional” comprende “graves violaciones de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y de su Protocolo Adicional I de 1977 y otras violaciones del derecho internacional humanitario que constituyen delitos conforme al derecho internacional: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de los derechos humanos internacionalmente protegidos que son delitos conforme al derecho internacional y/o respecto de los cuales el derecho internacional exige a los Estados que impongan penas por delitos, tales como la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud”. Comisión de Derechos Humanos. Documento E/CN.4/2005/102/Add. 1. 8 de febrero de 2005, párr. B.

vantando para señalar que en el actual proceso de negociación política -y en los que se emprendan de aquí en adelante- el Estado colombiano se encuentra obligado a satisfacer unos requerimientos mínimos en materia de verdad, justicia y reparación<sup>2</sup>.

Específicamente, para satisfacer los requerimientos de verdad, los estándares internacionales indican que los estados deben adoptar medidas que permitan a las víctimas y la sociedad en su conjunto co-

nocer las motivaciones de los crímenes atroces, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales se cometieron, y la ubicación de las personas asesinadas o desaparecidas<sup>3</sup>.

Para satisfacer estos requerimientos los estados deben apelar, en primer término, a los mecanismos judiciales de investigación<sup>4</sup>. No obstante, las limitaciones propias de éstos<sup>5</sup>, hacen recomendable el establecimiento de comisiones de verdad<sup>6</sup> y otros mecanismos no judiciales de re-

<sup>2</sup> Al respecto, véase, entre otros documentos, Fundación Social. *Los derechos de las víctimas en los procesos de justicia transicional. Justicia, verdad y reparación*. Bogotá, 2005. Botero, Catalina y Restrepo, Esteban. "Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia", en *Entre el perdón y el paredón*. Ediciones Uniandes. Bogotá, 2005. Uprimny, Rodrigo y Lasso, Luis Manuel. "Verdad, reparación y justicia para Colombia. Algunas reflexiones y recomendaciones", en *Conflicto y seguridad democrática. Temas críticos y propuestas*. Fundación Social, Fescol y Embajada de la República Federal de Alemania en Colombia. Bogotá, 2004.

<sup>3</sup> Esta obligación encuentra sustento en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Bámaca Velásquez y caso *Myrna Mack Chang*), de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (caso 11.481 -Monseñor Oscar Arnulfo Romero v. El Salvador- y caso 10.488 -Ignacio Ellacuría y otros v. El Salvador-) y en el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* (principios 2 a 5).

<sup>4</sup> "Así se desprende de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Bámaca Velásquez), la cual al respecto ha indicado que la manifestación individual del derecho a la verdad, se relaciona estrechamente con el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo en la medida en que ambos surgen del deber del Estado de esclarecer los hechos relacionados con toda vulneración de los derechos humanos y de juzgar y castigar a los responsables de éstas". Fundación Social. *Los derechos de las víctimas en los procesos de justicia transicional. Justicia, verdad y reparación*. Bogotá, 2005, p. 59.

<sup>5</sup> Una de las principales limitaciones de los mecanismos judiciales de investigación radica en que su propósito principal no es esclarecer la verdad sino establecer responsabilidades individuales. En este sentido, las evidencias recopiladas durante los procesos de enjuiciamiento criminal resultan insuficientes para explicar y reconstruir la verdad que se esconde tras las violaciones que no constituyen hechos aislados, sino prácticas masivas y sistemáticas. Adicionalmente, es importante anotar que la necesidad de sustentar los cargos y de cumplir con las reglas del debido proceso puede llevar a los mecanismos judiciales de investigación a desechar información relevante y numerosa evidencia. Hayner Priscilla. *Unspeakable truths. Confronting State terror and atrocity*. New York, Routledge, 2001, p. 100.

<sup>6</sup> El término "comisiones de verdad" hace referencia a "órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o el derecho humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años". *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, párr. D.

construcción de la verdad<sup>7</sup> que permitan complementar -no sustituir ni desplazar- la acción de la justicia.

De esta manera, se espera que las comisiones de verdad cumplan aquellas funciones que los mecanismos judiciales de investigación, debido a las limitaciones ya señaladas, no pueden cumplir. En concreto, se busca que las comisiones contribuyan a **1.** establecer la verdad y dejar atrás la historia de silencio y negación de un pasado violento y doloroso; **2.** atender y promover los derechos de las víctimas; **3.** reunir pruebas que conduzcan al enjuiciamiento de los responsables de las violaciones; **4.** determinar las responsabilidades institucionales y recomendar las reformas necesarias para evitar la repetición de las violaciones, y **5.** promover la reconciliación y reducir las tensiones resultantes de los períodos de violencia.

Pese a las buenas intenciones con las que son creadas, en la práctica las comisiones de verdad enfrentan muchas dificultades para cumplir con las funciones que les son encomendadas. Si bien esto obedece a muchos factores, la experiencia internacional enseña que la mayoría de las veces ello sucede bien, porque las comisiones carecen de los recursos y herramientas necesarias para hacerlo o, bien, porque el cumplimiento de dichas funciones compromete numerosos factores externos que escapan al control de la comisión.

En tal sentido, el presente documento tiene por objeto determinar, a través de la experiencia de distintos países<sup>8</sup>, cuáles son los factores o elementos que impiden y facilitan a las comisiones el cumplimiento de cada una de las funciones señaladas anteriormente. Ello con el fin de demostrar que el éxito de las comisiones de ver-

<sup>7</sup> La distinción entre los mecanismos extrajudiciales de investigación y las comisiones de verdad es de género a especie. Así, las comisiones de verdad son un tipo de mecanismos extrajudiciales de investigación. Su particularidad radica en que operan en contextos de transición de un régimen político dictatorial a otro democrático o de superación definitiva de un conflicto armado interno (contextos de transición). Los mecanismos extrajudiciales de investigación, en cambio, denotan aquellos órganos oficiales no jurisdiccionales de búsqueda y reconstrucción de la verdad instituidos con el fin impulsar la labor de la justicia en contextos no transicionales. Ceballos Marcela. *El papel de las comisiones extrajudiciales de investigación y de las comisiones de verdad en los procesos de paz*. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, Bogotá, 2002, p. 4.

Con todo, autores como Natalia Springer, evaden la anterior distinción y en cambio apelan a un concepto amplio y generacional de comisiones de verdad para distinguir entre las que tienen lugar en contextos de transición y las que no. *Sobre la verdad en los tiempos del miedo*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2002.

<sup>8</sup> El documento se concentra, principalmente, en la experiencia de cinco países: Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala y Sudáfrica. Aunque éstos no son los únicos países que han implementado comisiones de verdad, la elección se hizo con el ánimo de contrastar experiencias que responden a contextos socio-políticos diferentes y que presentan distintas fortalezas y debilidades. Adicionalmente, se evaluó el que se tratara de experiencias ya acabadas y ampliamente analizadas, pues eso facilitaba el proceso de búsqueda y sistematización de la información.

dad no está asegurado de antemano, por lo que cualquier iniciativa a favor de ellas debe ser valorada cuidadosamente con el fin de analizar sus posibilidades reales y evitar así que las comisiones se conviertan en una nueva causa de frustración.

### **1. Establecer la verdad y dejar atrás la historia de silencio y negación de un pasado violento y doloroso**

Las comisiones de verdad se constituyen con el ánimo de dar a conocer a las víctimas y a la sociedad, las circunstancias y motivaciones que dieron lugar a la comisión de delitos graves conforme al derecho internacional y de establecer las responsabilidades individuales e institucionales que sean del caso. Específicamente, se espera que las comisiones contribuyan a “desenmascarar las mentiras alrededor de las cuales se han ocultado los crímenes políticos y las atrocidades (...) y a documentar los eventos sucedidos de una manera clara, coherente y precisa”<sup>9</sup>.

El éxito o fracaso de las comisiones de verdad en el cumplimiento de esta función está determinado por un conjunto de factores. Desde un punto de vista filosófico, está condicionado por la posibilidad de construir una dialéctica entre la memoria y la historia que evitar que el carácter, a veces distorsivo, contestable y

simplificador de la primera, impida a la comisión no sólo descubrir la verdad factual sino ofrecer una interpretación comprehensiva, histórica y sociológica de los hechos.

Desde un punto de vista práctico, la cuestión está determinada -aunque no de forma exclusiva<sup>10</sup>- por los diseños institucionales de la comisión; concretamente por la amplitud de su mandato. Las comisiones sólo estarán en capacidad de contribuir a esclarecer y revelar la verdad de los acontecimientos pasados si su mandato es lo suficientemente amplio como para permitirles investigar todas las formas de violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y a todas las personas implicadas en ellas.

En Guatemala, el acuerdo de paz suscrito entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), facultó a la Comisión de Esclarecimientos Histórico (CEH) para investigar las violaciones de los derechos humanos y los actos de violencia vinculados al conflicto armado. Ello permitió que el mandato de la CEH se extendiera a la investigación tanto de los hechos cometidos por las fuerzas gubernamentales y por los particulares que contaban con su aquiescencia, como por la oposición armada, y que incluyera además todo tipo de crímenes, (genocidio, masacres, secues-

<sup>9</sup> Springer, Natalia. *Op. cit.*, p. 88.

<sup>10</sup> Según Priscilla Hayner las comisiones pueden enfrentar otras restricciones derivadas del tiempo, de la falta de recursos, de presiones políticas y de la insuficiencia de la información. *Op. cit.*, p. 73.

tros, desapariciones, desplazamientos y reclutamientos forzados), en especial los cometidos contra la población maya. Lo anterior, sumado al hecho de que la CEH describió y analizó las causas del enfrentamiento armado, permitió que las organizaciones sociales y los grupos de derechos humanos reconocieran que el informe “rebasó las expectativas y constituyó un documento histórico irrefutable”<sup>11</sup>.

En Chile, por el contrario, el mandato de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR) fue mucho más estrecho. Su decreto de creación estableció que las investigaciones sólo podían tratar de las violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado o por particulares, que resultaran en muerte o desaparición permanente de la víctima. Ello excluyó de la competencia de la CNVR las detenciones ilegales y los casos de tortura en los que la víctima sobrevivió. Debido a que la tortura fue, justamente, una de las principales violaciones cometidas por la dictadura, esta decisión impidió, sin duda alguna, que la sociedad chilena conociera toda la verdad de lo acontecido<sup>12</sup>.

Adicionalmente, la posibilidad de que

las comisiones puedan realmente revelar la verdad de lo sucedido depende del tipo de atribuciones que les sean conferidas. Si las comisiones están en capacidad de solicitar la asistencia de la fuerza pública, hacer comparecer a los testigos y requerir las pruebas que estimen necesarias, tendrán más posibilidades de adelantar investigaciones serias y objetivas que conduzcan al esclarecimiento de los hechos.

La experiencia internacional enseña que tener este tipo de atribuciones, pero no poder ejercerlas es, justamente, lo que más obstaculiza la labor de investigación de las comisiones. En Argentina, El Salvador y Guatemala las comisiones se enfrentaron con muchas dificultades para lograr que la totalidad de sus requerimientos fueran atendidos. Pese a que sus respectivos mandatos las facultaban para recoger la información que consideraran apropiada, estas comisiones no pudieron acceder a toda la documentación requerida, bien porque los archivos oficiales fueron destruidos u ocultados, bien porque las respuestas ofrecidas por los órganos de seguridad del Estado fueron inoportunas, insuficientes o incompletas.

<sup>11</sup> Espinoza Cuevas, Víctor; Ortiz, María Luisa y Rojas Baena, Paz. *Comisiones de la verdad: ¿Un camino incierto? Estudio comparativo de las comisiones de verdad en Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala y Sudáfrica desde las víctimas y las organizaciones de derechos humanos*. Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (Chile) y Asociación para la Prevención de la Tortura (Suiza). 2002. Documento en internet: <http://www.apr.ch/pub/library/Estudio2.pdf> p. 77.

<sup>12</sup> No obstante, esta situación fue remediada varios años después cuando el gobierno del presidente Ricardo Lagos decidió crear la Comisión Nacional sobre la Prisión Política y la Tortura. La Comisión, cuyo informe fue formalmente entregado el 10 de noviembre de 2004, tuvo a su cargo la misión de investigar y documentar los casos de tortura cometidos por agentes del Estado entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.

## 2. Atender y promover los derechos de las víctimas

En términos generales, las comisiones de verdad se establecen con el fin de atender y promover los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario<sup>13</sup>. Si bien se reconoce la imposibilidad de homogeneizar los intereses de quienes han soportado distintos tipo de violencia<sup>14</sup>, se acepta que los derechos de las víctimas de este tipo de crímenes se concretan -aunque no se agotan- en la posibilidad de conocer la identidad de los responsables de los crímenes, de conseguir un reconocimiento público y oficial de los hechos y de obtener la reparación de los daños causados.

No obstante, no siempre las comisiones de verdad están en capacidad real de atender y satisfacer plenamente los derechos de las víctimas. Las limitaciones derivadas de sus mandatos así como de los contextos políticos, sociales y jurídicos en los que operan, restringen sus potenciali-

dades, impidiéndoles ofrecer respuestas integrales sobre la realización de sus derechos. En Guatemala, por ejemplo, el derecho de las víctimas de conocer la identidad de los responsables de las violaciones no fue satisfecho debido a que las partes de la negociación (gobierno y URNG) acordaron excluir esta función del mandato de la CEH por considerar que ambas saldrían mal libradas de divulgarse esta información<sup>15</sup>. Similar situación se registró en Chile y Argentina. En estos países las comisiones se abstuvieron de revelar las identidades de los criminales por considerar que ésta era una atribución propia de los jueces y tribunales y que, por tanto, ejercerla equivalía a rebasar los límites de su mandato.

En El Salvador, por el contrario, el informe de la Comisión de Verdad sí logró satisfacer, por lo menos parcialmente<sup>16</sup>, el derecho de las víctimas de conocer los nombres de los responsables. En efecto, pese a las presiones ejercidas por parte del ejército para impedir la divulgación de esta información, los miembros de la comisión dieron a conocer los nombres de los criminales

<sup>13</sup> El derecho internacional, a través de sus distintas fuentes (tratados, costumbre, jurisprudencia y doctrina) ha señalado que las víctimas de crímenes atroces son titulares de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En virtud del primero de estos derechos, ellas tienen el derecho imprescriptible de conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, sus familiares tienen derecho a conocer la suerte corrida por sus seres queridos. El segundo derecho faculta a las víctimas para exigir del Estado la investigación y sanción penal de los responsables de las violaciones. Finalmente, en virtud del derecho a la reparación, las víctimas tienen derecho a obtener una adecuada reparación (la cual bien puede concretarse en medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y garantías de no repetición) de los daños causados.

<sup>14</sup> Springer, Natalia. *Op. cit.*, p. 90.

<sup>15</sup> Espinoza Cuevas, Víctor y otras. *Op. cit.*, p. 62.

<sup>16</sup> Es parcial porque el informe no identificó a la totalidad de los perpetradores sino sólo a cuarenta de ellos.

por considerar que hacerlo constituía una obligación legal y moral debido a que en el país no existía un sistema judicial capaz de adelantar una investigación seria sobre los hechos y sus responsables.

A las limitaciones derivadas de lo anterior se suma el hecho de que las comisiones de verdad no han podido presionar, en todos los casos, el reconocimiento público y oficial de los hechos y las responsabilidades. Es más, en algunos países, sus investigaciones e informes han generado reacciones adversas del poder ejecutivo y de las fuerzas armadas. En El Salvador, por ejemplo, el presidente de la República y los altos mandos de las fuerzas militares cuestionaron públicamente la objetividad y rigurosidad del informe y se negaron a aceptar y reconocer públicamente su responsabilidad en los hechos investigados. En Argentina, aunque procedieron de igual manera, los militares fueron más allá en la medida en que emprendieron una campaña de justificación y reivindicación pública de sus actos.

En países como Chile y Guatemala, por el contrario, los informes publicados por la CNRV y la CEH, respectivamente, motivaron el reconocimiento de los hechos y las responsabilidades. En los dos casos, dicho reconocimiento fue expresado públicamente por representantes de las instituciones y poderes comprometidos en las violaciones investigadas y, además, estuvo acompañado de solicitudes expresas

de perdón a las víctimas.

Por último, debe señalarse que, pese a que las comisiones de verdad han intentado responder al derecho de las víctimas de obtener una reparación de los daños causados, formulando recomendaciones orientadas a tal fin, en la práctica son pocos los casos en los que dicho interés se ha concretado en decisiones y programas de política pública.

En efecto, a excepción de Chile, donde importantes medidas de reparación material y simbólica han sido implementadas, en la mayoría de los casos las recomendaciones formuladas por las comisiones no fueron acatadas debido a que los gobiernos entendieron que no estaban jurídicamente obligados a ello. Incluso en El Salvador, donde el acuerdo de paz reconoció de manera explícita el carácter vinculante de las recomendaciones, éstas continúan sin implementarse sin que hasta el momento alguna autoridad pública haya sido sancionada por este hecho.

Con todo, es importante señalar que los esfuerzos realizados en algunos países por las víctimas, sus familiares y las organizaciones de derechos humanos permitieron consolidar algunas medidas concretas de reparación. En Guatemala, por ejemplo, las conmemoraciones y monumentos levantados en honor a las víctimas fueron el resultado de la acción de estas organizaciones antes que del compromiso político del gobierno<sup>17</sup>. En Argentina, de otra parte, las

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 119.

leyes de reparación fueron expedidas en observancia de las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recomendaciones que, a su turno, surgieron de la campaña de rechazo ejercida por los activistas de derechos humanos contra las leyes de punto final y obediencia debida<sup>18</sup>.

### **3. Reunir pruebas que conduzcan al enjuiciamiento de los responsables de las violaciones**

Las comisiones de verdad son herramientas útiles para contribuir al enjuiciamiento y sanción penal de los responsables de las violaciones. Las investigaciones realizadas durante meses e incluso años, permiten a las comisiones recopilar testimonios y documentos que simultánea o posteriormente pueden ser utilizados como evidencia por los organismos de persecución criminal que operan dentro y fuera de las fronteras de los estados<sup>19</sup>.

En Argentina, por ejemplo, la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP) jugó un papel decisivo

en el juzgamiento de algunos de los miembros de la junta militar. Tan pronto concluyó su mandato, la CONADEP remitió todos sus archivos a la justicia, permitiendo a las autoridades judiciales preparar rápidamente los casos contra nueve de los más altos miembros de la junta militar. En Chile, de otra parte, la CNVR fue requerida para enviar toda la información recopilada a las cortes de justicia. Tras la publicación del informe de la CNVR, el presidente de la república, Patricio Aylwin, dejó en claro que el sentido de la ley de amnistía aprobada en 1978 debía ser el de impedir la sanción penal de los criminales más no su investigación ni individualización. De este modo, la aplicación de la denominada “doctrina Aylwin”<sup>20</sup>, permitió a los familiares de algunos desaparecidos conocer la identidad de los responsables de los crímenes e, incluso, verlos en las cortes de justicia enfrentando las acusaciones.

En otros países, sin embargo, la decisión de establecer comisiones de verdad ha sido vista como un intento por evitar el juzgamiento de los perpetradores. De

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>19</sup> El caso Pinochet evidencia cómo las investigaciones adelantadas por las comisiones de verdad pueden contribuir a la persecución internacional de los criminales. En este caso, la acusación formulada por el juez español Baltasar Garzón contra el ex dictador estuvo sustentada en el informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación chilena. Hayner Priscilla. *Op. cit.*, p. 102.

<sup>20</sup> Luego de la publicación del informe de la CNVR, el presidente Aylwin, en alocución televisada, señaló que la ley de amnistía aprobada no podía ser un obstáculo para que las cortes de justicia establecieran la responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos, particularmente en casos de desaparición forzada. En consecuencia, pidió a la Corte Suprema de Justicia y a los demás eslabones del poder judicial abstenerse de aplicar la ley de amnistía hasta no realizar una completa investigación. Hayner Priscilla, *Op. cit.*, p. 98.

esta manera, se parte de la idea de que los derechos a la verdad y a la justicia son intercambiables, de suerte que puede haber una especie de “trade-off” entre ellos. Tal es el caso de Sudáfrica. Allí la TRC ofreció amnistías a quienes revelaran la completa verdad sobre los crímenes cometidos durante el régimen de apartheid.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la aprobación de leyes de amnistía no es lo único que puede impedir que las investigaciones adelantadas por las comisiones de verdad conduzcan al enjuiciamiento de los perpetradores. En Guatemala, Haití y Uganda no hubo amnistías y, pese a ello, sólo unas pocas personas responsables de haber cometido graves violaciones a los derechos humanos fueron juzgadas y condenadas. En la mayoría de los casos se trató de militares de bajo rango antes que de oficiales con poder de mando comprometidos en la planeación o dirección de las atrocidades<sup>21</sup>. Las razones para ello estuvieron en la ausencia de un sistema judicial independiente e imparcial, la corrupción, la insuficiencia de recursos técnicos, humanos y financieros y la falta de garantías de seguridad para los testigos, los jueces y los fiscales<sup>22</sup>.

#### **4. Determinar las responsabilidades institucionales y recomendar las reformas necesarias para evitar la repetición de las violaciones**

Probablemente uno de los principales objetivos de las comisiones de verdad es contribuir a evitar la repetición de las violaciones y prevenir nuevos hechos de violencia<sup>23</sup>. Para avanzar en su cumplimiento, las comisiones se han esforzado por ofrecer en sus informes un diagnóstico completo y detallado de la situación del país y, específicamente, por identificar las causas de la violencia.

En Guatemala, por ejemplo, la CEH tuvo un mandato amplio que le permitió orientar parte de sus investigaciones hacia el análisis de las causas del enfrentamiento armado. Tras un completo examen de la historia del país, la CEH pudo afirmar el origen multicausal del conflicto guatemalteco que se explicaba no sólo por la confrontación este-oeste, sino por la exclusión económica y social de grandes sectores de la población, por la concentración del poder político y económico, y por la institucionalización de prácticas discriminatorias contra la población indígena.

<sup>21</sup> Hayner Priscilla. *Op. cit.*, p. 89.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 154.

De una forma similar, la TRC sudafricana destacó en su informe el papel que cumplieron el racismo, la colonización y la guerra fría en el desarrollo del conflicto.

A la par con lo anterior, las comisiones de verdad han planteado la importancia de reformar las estructuras políticas, jurídicas, sociales y económicas que tuvieron incidencia en el surgimiento y prolongación de los períodos de violencia. En concreto, las comisiones han recomendado reformar los sistemas judiciales, militares y policiales de los países con el ánimo de evitar la repetición de las violaciones y de fortalecer los mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos. Adicionalmente, han recomendado juzgar y castigar a los responsables de las violaciones, remover de sus cargos a los agentes estatales comprometidos en los comportamientos delictivos, promover una cultura de respeto a los derechos humanos, ratificar los tratados internacionales de derechos humanos y ajustar la normatividad nacional con el fin de hacerla compatible con las normas y compromisos internacionales.

En la mayoría de los países las recomendaciones formuladas por las comisio-

nes han recibido poca atención de los gobiernos. En muchos casos, ha habido una ausencia total de voluntad política para expedir las medidas constitucionales, legislativas y administrativas necesarias para reformar las instituciones y estructuras comprometidas con las violaciones del pasado. No obstante, existen excepciones notables. En 1997, El Salvador emprendió un conjunto de reformas orientadas a fomentar la independencia de la judicatura y a promover el respeto de las reglas básicas del debido proceso y del derecho de defensa<sup>24</sup>. Pese a la oposición de algunos sectores políticos<sup>25</sup>, las recomendaciones formuladas por la Comisión de Verdad fueron finalmente adoptadas tras años de debates y discusiones que involucraron tanto a la sociedad y la clase política salvadoreña como a Naciones Unidas y a la comunidad internacional. En Perú, de otra parte, la ley que crea el plan integral de reparaciones fue aprobada por el Congreso de la República en aplicación de las conclusiones y recomendaciones formuladas por la Comisión de Verdad y Reconciliación.

En otros países, las comisiones de verdad han diseñado mecanismos y estrategias orientadas a evitar que la falta de

<sup>24</sup> Según Priscilla Hayner, antes de que las reformas fueran implementadas a mediados de la década del noventa, la tortura estaba prácticamente instituida para presionar confesiones extrajudiciales que más tarde servían de sustento a sentencias condenatorias. Adicionalmente, los abogados y jueces se encontraban por completo sometidos a la Corte Suprema de Justicia, pues dependían de su presidente -quien por esa época era conocido por su notorio favorecimiento al gobierno- para mantener su posición y su permiso para ejercer la profesión, *Op. cit.*, p. 165.

<sup>25</sup> Los legisladores conservadores se opusieron a algunas de las recomendaciones, como las relacionadas con la eliminación de las confesiones extrajudiciales, por considerar que éstas constituían una importante herramienta para combatir la delincuencia creciente. Hayner Priscilla, *Op. cit.*, p. 166.

voluntad política de los gobiernos obstaculice o impida poner en práctica las recomendaciones. Así, con el fin de comprometer al gobierno en la implementación de sus recomendaciones finales, la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona, dispuso la creación de un comité encargado de vigilar los progresos realizados y de requerir al gobierno para que rinda informes periódicos sobre las medidas adoptadas.

##### **5. Promover la reconciliación y a la reducción de las tensiones resultantes de los periodos de violencia**

Con frecuencia se afirma que las comisiones de verdad permiten a las sociedades afectadas por largos períodos de violencia avanzar en un proceso de reconciliación nacional serio y sostenible. Los informes, mandatos, leyes y decretos de creación de la mayoría de las comisiones se refieren a la reconciliación como uno de sus propósitos esenciales.

Determinar si las comisiones han cumplido o no con este propósito no es una tarea fácil. Ello se debe, en primer lugar, a que la reconciliación es un proceso difícil de evaluar en la medida en que toma mucho tiempo para alcanzarse. En segundo lugar se debe a que no existe un concepto

claro y unívoco sobre lo que debe entenderse por reconciliación. Algunos ven la reconciliación como un proceso de legitimación y confianza en las instituciones del Estado<sup>26</sup>. Otros consideran que la reconciliación implica conciliar hechos e historias discordantes y alcanzar acuerdos básicos para el ejercicio del poder entre antiguos antagonistas u opositores políticos<sup>27</sup>.

Con todo, es preciso señalar que la reconciliación presenta dos niveles: uno individual y otro colectivo o nacional. La distinción es importante ya que con frecuencia se afirma que la fortaleza de las comisiones está en contribuir a la reconciliación nacional, no individual<sup>28</sup>. En efecto, desde un punto de vista colectivo, se acepta que el solo hecho de revelar una verdad que por años permaneció oculta o negada contribuye a aliviar viejas tensiones y a facilitar el diálogo y el consenso entre opositores políticos que alguna vez llegaron a tratarse como enemigos. En cambio, desde un punto de vista individual, se considera que la reconciliación es un proceso que involucra complejas variables (psicológicas, religiosas y culturales), que en la mayoría de los casos escapan al control de la comisión.

Así, si bien existen comisiones comprometidas con esta tarea, lo cierto es que conocer la verdad acerca de las violacio-

<sup>26</sup> Springer Natalia. *Op. cit.*, p. 100.

<sup>27</sup> Hayner, Priscilla, *Op. cit.*, p. 162

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 155.

nes cometidas no siempre conduce a que las víctimas se reconcilien con sus victimarios. Cada persona es distinta por lo que no es realista (ni deseable) esperar que todas ellas reaccionen positivamente ante la verdad<sup>29</sup>.

La de Sudáfrica es tal vez la experiencia más rica en cuanto a reconciliación se refiere. Desde un principio, la Comisión de Verdad y Reconciliación (TRC, por sus siglas en inglés), fue presentada como el instrumento a través del cual la sociedad sudafricana alcanzaría una verdadera reconciliación y sanaría las heridas causadas por un pasado violento. Aunque en términos generales el trabajo realizado por la TRC a favor de la reconciliación arrojó resultados positivos, muchos coinciden en señalar que se trató de una difícil y ambiciosa misión que a la postre no pudo ser enteramente satisfecha. Así, si bien no hay duda que, en algunos casos particulares, el procedimiento establecido para el otorgamiento de las amnistías -basado en la confesión sincera de las violaciones cometidas-, facilitó la reconciliación entre personas y comunidades, también lo es que algunos sectores de la sociedad sudafricana consideraron que las revelaciones resultantes del trabajo de la TRC generaron un clima de hostilidad y empeoraron las relaciones entre las razas<sup>30</sup>.

Con todo, algunos autores insisten que el trabajo de la TRC sudafricana sí tuvo un carácter reconciliador. Así, según Natalia Springer, el excesivo número de demandas y procesos judiciales que sucedieron a la publicación y divulgación de su informe, constituyen la evidencia más contundente de que la comisión favoreció el resurgimiento de la confianza ciudadana de la capacidad del Estado para resolver los conflictos y, con ello, propició importantes niveles de reconciliación<sup>31</sup>.

## CONSIDERACIONES FINALES

Las comisiones de verdad han demostrado ser herramientas útiles para cumplir funciones complementarias a las que tradicionalmente cumplen los mecanismos judiciales de investigación. En efecto, en términos generales puede afirmarse que las comisiones contribuyen a establecer la verdad y dejar atrás la historia de silencio y negación de un pasado violento y doloroso; a atender las necesidades de las víctimas; a reunir pruebas que conduzcan al enjuiciamiento de los responsables de las violaciones; a determinar las responsabilidades institucionales y recomendar las reformas necesarias para evitar la repetición de las violaciones y a promover la reconciliación y reducir las tensiones resultan-

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>31</sup> Springer, Natalia. *Op. cit.*, p. 100.

tes de los períodos de violencia.

Sin embargo, la experiencia internacional ha demostrado que las comisiones de verdad están lejos de ser la fórmula mágica para superar todos los conflictos y tensiones que quedan en las mentes y los corazones de quienes han padecido largos períodos de violencia. En particular hay que tener en cuenta que, si lo que se pretende es crear un clima favorable a la reconciliación nacional, la decisión de establecer una comisión de verdad debe estar acompañada de un compromiso serio de las autoridades estatales y de la sociedad en general con el esclarecimiento de los hechos, pero también con el enjuiciamiento de los responsables de las violaciones y con la reparación de los daños causados. En ausencia de un compromiso de estas características, las comisiones de verdad seguramente no podrán servir de vehículo para facilitar el tránsito hacia la paz o la democracia y, en cambio, se constituirán en una nueva causa de frustración e inconformismo.

A la par con lo anterior, no debe perderse de vista que el éxito de las comisiones de verdad exige contextos y condiciones favorables en los que la seguridad y la integridad física y mental de sus miembros, las víctimas y los testigos no sea amenazada y en los que la independencia y autonomía de su gestión esté garantizada por la suficiencia de recursos presupuestales y humanos, por la idoneidad e integridad ética de los comisionados y por la existencia de una adecuada

representación de las mujeres y de otros grupos cuyos miembros hayan sido especialmente vulnerables a las violaciones de sus derechos humanos.

En suma, si bien es cierto que las comisiones de verdad ofrecen muchas potencialidades, también lo es que sus limitaciones no son pocas y que las mismas se multiplican cuando los contextos y condiciones para su funcionamiento no son favorables o cuando su establecimiento no está precedido y sucedido de estrategias y decisiones de política pública orientadas a investigar y sancionar a los criminales, a reparar material y simbólicamente los perjuicios causados y a desmontar las estructuras jurídicas, económicas y políticas que facilitaron la perpetración de las violaciones.

Gómez Méndez, María Paula.

"Comisiones de verdad: ¿qué tanto aportan a la verdad, la justicia y la reconciliación?", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 57-70.

# Colombia y Venezuela: entre lo estructural y lo coyuntural.

## A propósito de la Comunidad Suramericana de Naciones

**Martha Ardila\***

Profesora/investigadora, coordinadora  
de la línea de investigación de  
Relaciones Hemisféricas, Facultad de  
Finanzas, Gobierno y Relaciones  
Internacionales, Universidad  
Externado de Colombia  
**correo electrónico:**  
*martha.ardila@uexternado.edu.co*

Elementos estructurales, coyunturales y de idiosincrasia, por una parte, y diversos factores globales, regionales y fronterizos, por la otra, inciden en la relación de Colombia con Venezuela. A su vez, los dos países tienen percepciones y lineamientos diferentes frente a América Latina y a su inserción en el escenario internacional.

Sin lugar a dudas, Colombia se diferencia del vecindario en su bilateralización,

securitización y estrechamiento de vínculos con Estados Unidos, mientras que Venezuela como potencia petrolera, apoya el multilateralismo y una integración por etapas con miras a disminuir la presencia norteamericana en la región.

La relación “especial” de Colombia con los Estados Unidos ocasiona tensión con Venezuela, pero también, con los demás vecinos. Sin embargo, existen aspectos en los que Colombia podría profundizar, reac-

\* Fecha de entrega, 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 2 de septiembre de 2005.

tivar y positivizar su relación con el vecino bolivariano.

Y uno de esos niveles lo constituye la Comunidad Suramericana de Naciones, CSN, la cual examinamos en el presente artículo. En este sentido, se exploran las relaciones colombo-venezolanas en la coyuntura actual, y se plantean algunos retos orientados al fortalecimiento de la relación bilateral.

#### **LO ESTRUCTURAL: EN LO FRONTERIZO Y LO COMERCIAL**

El diferendo colombo-venezolano ha sido el elemento estructural que más incide en las relaciones entre los dos países. A su vez, las características de esta frontera y el intercambio comercial se han convertido en parte estructurales de la relación bilateral.

La relación entre Colombia y Venezuela ha atravesado varias fases y se puede diferenciar una periodización que data de una primera etapa de delimitación terrestre que va de 1830 a 1941, durante la cual se suscribió el Tratado Pombo Michelena en 1833, así como los tratados de No-Agresión, Arbitraje y Arreglo Judicial en 1939 y

el de Demarcación de Fronteras y Libre Navegación de los Ríos Comunes en 1941. A su vez, una segunda etapa, que va hasta 1980 cuando se perdieron Los Monjes, se avanzó en el diálogo directo durante el gobierno de Lleras Restrepo, y se planteó con Julio César Turbay la rechazada Hipótesis de Caraballeda. El diferendo marítimo marcaba la relación bilateral.

A partir de la década de los noventa se inició una desgolfización de la agenda con la creación de las Comisiones de Vecindad, en 1989, que condujo a una visión global e integral de esta relación. Este mecanismo, el de la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF), y el de la Comisión Negociadora, desensibilizó y fortaleció la relación, e integró a su vez, hombres de frontera con el gobierno central así como entidades y actores del sector público y privado.

Durante los primeros cinco años, las comisiones profundizaron y propiciaron la formulación de una política pública que reflejó las necesidades de la relación bilateral y de frontera. No obstante, a medida que el tema de seguridad fronteriza<sup>1</sup> se fue convirtiendo en eje de la relación, estas

<sup>1</sup> Los problemas de seguridad fronteriza son:

1. Presencia guerrillera principalmente en los departamentos colombianos de Vichada y Guainía, tanto de las FARC como del ELN.
2. Presencia paramilitar y delincuencia común.
3. Tráfico de armas, vehículos y combustibles.
4. Narcotráfico.
5. Migraciones. En la actualidad son cuatro los puntos de partida hacia Venezuela: Maicao, Norte de Santander, Arauca y Puerto Carreño, que a su vez, recogen volúmenes de desplazados de Antioquia, Santander, Cundinamarca, Meta, Córdoba, Bolívar y Boyacá.

comisiones empezaron a debilitarse y a estancarse como sucedió de 1994 a 1995, reactivándose luego, con su reestructuración en el 2001. A su vez, buscaron una mayor aplicabilidad así como la ejecución de una serie de compromisos adquiridos durante los últimos años. Es por ello que en la actualidad la COPIAF incluye organismos de planificación de ambos países.

Por otra parte, a partir de junio de 2003 se ha buscado “desecuritizar” las comisiones con la separación y delimitación de lo fronterizo y lo “civil”. En la actualidad esta Comisión cuenta con grupos de trabajo como el de Sociedad, el de Comercio, el de Infraestructura y el de Medio Ambiente. No obstante, y pese a las reestructuraciones, no ha recobrado el impulso inicial y la prioridad de la seguridad continúa. La última reunión de la COPIAF se realizó en mayo de 2005 con el objetivo de concretar un proyecto de ciudadanía fronteriza y de resolver problemas de seguridad que competen a ambos países.

De todas maneras, los proyectos cursados en las comisiones han tenido un desarrollo lento, lo cual hace sentir a la población fronteriza que el gobierno central la ignora y toma decisiones alejadas de la realidad. Y como si esto fuera poco, la Cancillería ha disminuido sus funciones de coordinación y liderazgo frente a las mismas.

En el ámbito militar, la COMBIFRON es la responsable de la seguridad. Se creó con el objetivo de asegurar una coordinación fronteriza en materia de defensa entre los dos países, y atender los problemas que afectan la frontera, así como de inspeccionar y supervisar el cumplimiento de los acuerdos firmados entre los ministros de defensa de Colombia y de Venezuela.

En el 2001 se llevó a cabo la última reunión de la COMBIFRON, en la cual se firmó el *Manual de procedimiento operativo vigente* (POV) para las unidades de frontera. Se acordó realizar una siguiente reunión seis meses después, pero el presidente Chávez señaló que el *Manual* entraría en vigencia una vez se aprobara por parte de los respectivos presidentes, lo cual no se hizo, congelando este mecanismo de ‘relacionamiento’. No obstante, continúan las reuniones a nivel de inteligencia, entre comandantes de unidades tácticas, y de armadas nacionales.

El debilitamiento de estos mecanismos ha profundizado la falta de confianza y de transparencia entre Colombia y Venezuela. A su vez, las acciones de otros países han propiciado mayor desconfianza, como fue el caso de la venta de armas de España<sup>2</sup>, Rusia y China. La existencia del diferendo fronterizo por el Golfo de Venezuela o de Coquivacoa ocasiona temor acerca de la adquisición de armas a

<sup>2</sup> Rodríguez Zapatero y Chávez firmaron un acuerdo por el que el gobierno español vende al venezolano dos buques asfalteros y un petrolero, además de material militar: diez aviones C-295 de transporte y dos C-235

pesar de existir un acuerdo como el de la Unión Europea, de no obligatoriedad, denominado “El código de conducta sobre exportación de armas”, de 1988, que establece, entre otras cosas, que no deben exportarse materiales militares a naciones con inestabilidad política y/o ubicadas en una región en conflicto.

No solo Venezuela compra armas. Colombia también ha adquirido material bélico (a Estados Unidos y China) para combatir la insurgencia. Las Fuerzas Armadas colombianas tienen que abastecerse continuamente, y de manera legal, a través de la Comunidad Internacional. Colombia tiene 358.000 hombres en sus Fuerzas Armadas, frente a unos 60.000 de Venezuela (30.000 son soldados). El armamento venezolano es más moderno que el colombiano, sobre todo en materia de aviones y tanques. Recientemente, el Ministerio de Defensa colombiano abrió una licitación para comprar 22 aviones livianos de combate por 234,5 millones de dólares. También quiere adquirir ocho

helicópteros *Black Hawk* de fabricación estadounidense por unos 90 millones de dólares, para mejorar la movilidad del Ejército<sup>3</sup>. Pero, la situación colombiana de conflicto interno es muy diferente a la venezolana, y más bien parecería que falta voluntad para construir lazos de cooperación entre los dos países.

Pero no todo es voluntad política (o falta de ella). La complejidad y variedad de esta frontera incide en el desarrollo de las actividades de las Comisiones de Vecindad. Y no todo, tampoco, es seguridad. El fortalecimiento del comercio, y de centros urbanos en las zonas binacionales, dinamiza gran parte de la frontera que no es homogénea sino que presenta diferentes ámbitos territoriales o regionales, que en ocasiones vinculan la seguridad con el desarrollo, el comercio (y la ilegalidad), y la cultura.

Son siete los departamentos colombianos que limitan con Venezuela: Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía, y cinco los

---

de patrulla marítima que, según Madrid, no serán vendidos con armas. A lo anterior se suman cuatro patrulleras de vigilancia costera y cuatro oceánicas para la vigilancia de la Zona Económica Exclusiva. La operación tiene un costo de 1.300 millones de dólares y beneficia de manera importante a los astilleros y a la industria aeronáutica de España. Como señala un editorial de El País: “Técnicamente, no se trata de una ‘venta de armas’, pues en principio las fragatas irán desarmadas, y los aviones no son de ataque”. Por otra parte, Venezuela firmó en marzo de 2005 un contrato para comprar 10 helicópteros rusos MI por unos 120 millones de dólares. A su vez, adelanta conversaciones para comprar 100.000 fusiles de asalto Kalashnikov (AK-47) para remplazar los viejos belgas FAL que usan los efectivos de su Fuerza Nacional Armada. De igual manera, Venezuela está en negociaciones con Brasil para adquirir 12 aviones cazabombarderos AMX-T y 24 aviones Súper Tucano de entrenamiento militar y combate, y tiene la intención de comprarle a Rusia 50 aviones cazabombarderos Mig-29 SMT Fulcrum y 40 helicópteros MI-35. Información suministrada por Patricia Vásquez, Colombia en Perspectiva, 2005.

<sup>3</sup> Información suministrada por Patricia Vásquez, Colombia en Perspectiva, 2005.

estados venezolanos que limitan con Colombia: Zulia, Apure, Amazonas, Bolívar y Táchira. En esta frontera, la Guajira que conecta a Riohacha con Maracaibo se caracteriza por una cultura profundamente arraigada, diversidad étnica y contrabando. Allí grupos indígenas de la etnia Wayúu adquieren especial significado y se ubican a ambos lados de la frontera. Colombianos originarios de esta región han adquirido la ciudadanía venezolana. También se ubica el Cesar, donde se presentan choques guerrilleros, de paramilitares, narcotráfico, secuestro y robo de ganado: una región de gran conflictividad. Por otro lado está el eje Cúcuta-San Cristóbal que es el más dinámico, estratégico y de mayor integración comercial y empresarial. A su vez, la zona del Departamento de Arauca y el Estado de Apure, donde se presenta conflicto entre diversas facciones del paramilitarismo por el control del territorio, lo cual ocasiona temor y huida de la población de esta región, y se observa al mismo tiempo, aumento de crímenes fronterizos y movimiento de ganado. Y,

por último, se encuentra la región de Viachada-Puerto Carreño y el río Orinoco, caracterizada por las buenas relaciones intra y extrarregionales, con actividades vinculadas a la ganadería y al café lo cual condujo a una alta rentabilidad durante la década de los setenta; no obstante, a partir de los noventa se observa también contrabando<sup>4</sup>.

En lo económico, el comercio colombiano-venezolano es el más alto de toda la región andina. De acuerdo con cifras de la Comunidad Andina, CAN, durante el 2004 este grupo de integración incrementó sus exportaciones en un 59%, siendo Venezuela el país que tuvo un mayor crecimiento debido al petróleo. Por su parte Colombia también ocupó un lugar destacado debido al aumento de nuestras exportaciones hacia el vecino país que durante el 2003 habían sufrido una disminución del 38 por ciento debido a la situación cambiaria y a la deuda que empresarios venezolanos tenían con los colombianos que superó los 300 millones de dólares.

<sup>4</sup> Martha Ardila, (Coordinadora), “¿Es posible disminuir la emigración transfronteriza?”, Bogotá, FESCOL, Policy Paper No. 8, septiembre 2004. También se puede consultar: Rubén Silié y Carlos Segura, (Coordinadores), Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas, República Dominicana, FLACSO, 2002.

**COMERCIO COLOMBO-VENEZOLANO****(Millones de dólares)**

PAÍS EXPORTADOR	PAÍS DE DESTINO				COMUNIDAD ANDINA
	COLOMBIA 2003	VENEZUELA 2003	COLOMBIA 2004	VENEZUELA 2004	
COLOMBIA 2003		693.5			1.839.7
VENEZUELA 2003	698.5				1.088.7
COLOMBIA 2004				1.582.7	3.162.7
VENEZUELA 2004			1.063.6		2.468.7

Fuente: Comunidad Andina, 2005.

El comercio entre Colombia y Venezuela superó en el 2004 el récord de los US 2.500 millones, representando el 40% del intercambio entre los países de la Comunidad Andina de Naciones. Es de anotar que el saldo de la balanza comercial entre Venezuela y Colombia en el 2004 nos fue favorable en US 600 millones de superávit<sup>5</sup>, cifra ésta que no se puede menospreciar.

Colombia es el país latinoamericano del cual Venezuela recibe más productos, y es el segundo en total después de Estados Unidos. Entre ellos sobresale el crecimiento del sector automotor y de las confecciones. Hasta el 2002, Venezuela fue el principal destinatario de las exportaciones colombianas, pero para el 2003 fue superado por Ecuador, observándose una recuperación para el 2004. Dicha dismi-

nución se debió a la coyuntura cambiaria venezolana que ya fue superada. Luego de la recesión de 1999, Venezuela se ha beneficiado de los altos precios del petróleo.

Por otra parte, durante los últimos años se percibe un desplazamiento de población venezolana, principalmente del sector empresarial a los departamentos de Santander y Antioquia. A lo largo de muchos años y como producto de la bonanza petrolera, diversos sectores de la población colombiana se habían dirigido al vecino país. En la actualidad dicha tendencia varía y se observa un flujo poblacional en sentido contrario. No obstante, se presencia un desplazamiento transfronterizo de carácter político aunque de menor intensidad que el que se dirige al Ecuador. Esta migración se vincula con el conflicto interno colombiano y en ocasiones, tanto

<sup>5</sup> Cifras de la Comunidad Andina. Ver [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

tomadores de decisiones como los mismos medios de comunicación señalan a Venezuela como un lugar de santuario para la guerrilla colombiana.

Estas acusaciones ocasionan tensión entre los dos países, tendencia que tiende a potenciarse debido a los rasgos de personalidad de ambos jefes de Estado, así como en momentos críticos de la relación entre los cuales vale la pena recordar la posición colombiana cuando se dio el Golpe de Estado por parte de Pedro Carmona en abril de 2002; o el caso Granda a comienzos de 2005; y/o la Diplomacia del Micrófono que se presenció al inicio de la administración del presidente Álvaro Uribe.

Lo cierto del caso es que son países que tienen lineamientos políticos internacionales diferentes. Venezuela aboga por lo regional y el estrechamiento de vínculos con Brasil, mientras que Colombia por lo bilateral con los Estados Unidos. A pesar de estas divergencias, la Comunidad Suramericana de Naciones puede constituir un espacio de convergencia entre Colombia y Venezuela.

#### **LO REGIONAL: TENDENCIAS Y COYUNTURAS**

En el ámbito regional, Colombia se distancia de sus vecinos y estrecha su asocia-

ción con Estados Unidos, mientras que Venezuela se acerca a Brasil y MERCOSUR. La política exterior del presidente Chávez se caracteriza por una gran actividad tercermundista basada en una diplomacia de un producto como el petróleo que supera los US 60 dólares el barril, y por un lenguaje provocador frente a Estados Unidos, pasando de ser un “socio seguro” a un “socio con reservas”<sup>6</sup>, hasta tal punto que paraliza las acciones de la DEA en su territorio<sup>7</sup>. No obstante, gran parte de su economía continúa orientándose hacia ese país en términos de negocios y del comercio bilateral, registrándose un 50% de exportaciones y un 45% de importaciones provienen de Estados Unidos. Por otro lado, el presidente Chávez teme una intervención norteamericana en Venezuela así como el desequilibrio militar que en la región ocasiona el Plan Colombia.

Con unos lineamientos multilaterales y de integración por etapas se acerca a Brasil. Estos dos últimos países han venido profundizando sus vínculos como lo demuestra la “Alianza Estratégica” suscrita el 14 de febrero del presente año que incluye más de 20 acuerdos que van desde la cooperación militar y jurídica hasta el fomento del turismo, pasando por los temas energéticos y de preservación de la soberanía. Este estrechamiento en las relaciones se origina desde el gobierno de

<sup>6</sup> Al respecto puede consultarse a Carlos Romero, “Estados Unidos y Venezuela: una relación necesaria”, en Colombia Internacional No 56-57, septiembre 2002-junio 2003.

<sup>7</sup> “Paralizada la DEA en Caracas”, en El Tiempo, 18 de agosto de 2005.

los presidentes Rafael Caldera y Fernando Henrique Cardoso. Lo que sí es nuevo en la relación bilateral es el interés de ambos países de tener un liderazgo regional y un polo de desarrollo económico y político suramericano. Asimismo, Venezuela apoya a Brasil como miembro permanente para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y para la presidencia de la Organización Mundial del Comercio.

Por otra parte, propone proyectos de investigación nuclear con fines pacíficos a Argentina, Brasil e Irán. Los dos primeros junto con Uruguay y Cuba son socios activos de la cadena televisiva Telesur que ha ocasionado comentarios no solo por parte de los países latinoamericanos sino de Estados Unidos que teme la visión “distorsionada” y negativa que se presente de la realidad latinoamericana, estadounidense e internacional. Por otra parte, el presidente Chávez le ofrece al Ecuador

comprar parte de su deuda externa.

A su vez, Venezuela se distancia de la Comunidad Andina y privilegia su acercamiento a MERCOSUR. Desconoce decisiones del Tribunal Andino de Juristas y mantiene una baja representación en gran parte de las reuniones comunitarias. Apoya el desarrollo de una Comunidad Suramericana de Naciones, CSN, creada por medio de la Declaración de Cuzco, el 8 de diciembre de 2004, e integrada por 12 países, entre los que se encuentran los miembros de la Comunidad Andina de Naciones, de MERCOSUR, Chile, Surinam, Guyana y Panamá.

La conformación de una CNS tiene un gran significado para América Latina y Colombia en particular. Este polo económico suramericano sería el cuarto a nivel mundial después de Estados Unidos, la Unión Europea y el Pacífico, el cual presenta las siguientes características:

VARIABLE/ GRUPO DE INTEGRACIÓN	CAN	MERCOSUR (más Chile)	TOTAL Incluye Guyana y Surinam
POBLACIÓN	118 millones de habitantes	238 millones	357 millones habitantes, lo cual significa 72 millones más que Estados Unidos y 22 millones menos que la Unión Europea.
PIB	255 mil millones de dólares	559 mil millones de dólares	882 millones de dólares, lo cual significa el 8% del PIB de Estados Unidos y el 10% del de la Unión Europea.
EXPORTACIONES	51 mil millones de dólares	89 mil millones de dólares	159 mil millones de dólares, que equivalen al 23% de las de Estados Unidos y el 16% de las de la Unión Europea.

IMPORTACIONES	36 mil millones de dólares	59 mil millones de dólares	112 mil millones de dólares con un superávit de 46 millones de dólares.
RECURSOS NATURALES	PETRÓLEO	AMAZONÍA. Produce el 50% de oxígeno del mundo, 20% del agua dulce; y es la cuenca más grande del mundo con 7.3 millones de kilómetros cuadrados.	Petróleo, flora, fauna, biodiversidad, agua, minería, café.

Fuente: Elaborado con base en datos de la CAN.

De esta manera, Suramérica como cuarto polo económico a nivel mundial tiene un gran potencial, a diferencia de los demás polos, que es su riqueza en materia de biodiversidad. A su vez, se podrá conformar un polo energético con la presencia de PETROBRAS, PDVESA, ECOPE-TROL, PETRO Perú y PETRO Ecuador, que incluiría petróleo, gas e hidroeléctrica.

Este polo posibilitaría contrarrestar la influencia norteamericana en la región. En la actualidad, Estados Unidos es una potencia unipolar, que desconoce el multilateralismo, y se muestra partidario de la guerra preventiva. A partir de los ataques del 11 de septiembre replantea sus prioridades y en lo sucesivo la lucha contra el terrorismo será la principal. La seguridad, y los temas vinculados a ella como terrorismo y drogas ilícitas, resultan prioritarios para los intereses hegemónicos. A su vez se observa una pérdida de interés estadounidense en la región, una securitización de las relaciones y un mayor condicionamiento de la agenda.

Con la CSN a Colombia se le presenta la posibilidad de reactivar las relaciones con Venezuela, y también de profundizar vínculos con países como Brasil, Argentina y el resto de América Latina, retomando elementos del *Respice Similia*. A su vez, nuestras múltiples pertenencias -andinas, caribeñas, amazónicas y hacia el pacífico- se pueden aprovechar en términos de lograr una inserción más equilibrada, positiva y diversificada en el escenario internacional. Finalmente, nuestro país requiere de una agenda común en temas tan sensibles como seguridad, drogas ilícitas, terrorismo y tráfico de armas, que requieren de un respaldo regional.

De todas maneras, la CSN debe ir acompañada de un mayor conocimiento y confianza entre los países de la región, de vencer las diversas vulnerabilidades y más que todo, de buscar la complementariedad y el vencimiento de obstáculos relacionados con la infraestructura y el transporte. Y para todo ello, Colombia y Venezuela podrían ser socios estratégicos.

## PRINCIPALES RETOS COLOMBO-VENEZOLANOS

Son muchos los desafíos de dos países que tienen una historia en común, pero unos lineamientos internacionales diversos, y que a su vez comparten una frontera viva, activa, heterogénea y porosa de 2.219 kilómetros. Entre ellos vale la pena resaltar la necesidad de:

- Revisar mecanismos como la COPIAF y buscar “des securitizar” la relación bilateral.
- Construir medidas de confianza mutua basadas en la transparencia y la cooperación, orientadas a la profundización del diálogo político directo con todos los vecinos. A su vez el trabajo comunitario entre las Fuerzas Armadas y el diálogo cívico-militar debe propiciarse, fomentarse e institucionalizarse para temas relacionados con la seguridad fronteriza.
- Fomentar bases legales y jurídicas muy sólidas. Cuando de por medio se encuentran principios del derecho internacional y la soberanía de los países se requiere construir reglas del juego claras y transparentes. La experiencia de la crisis originada con el caso Granda es un ejemplo reciente de dicha necesidad.
- Fortalecer canales diplomáticos liderados por la Cancillería, olvidándonos de la diplomacia del micrófono. Se requiere respetar los conductos institucionales

y mejorar la coordinación y cooperación entre los dos países.

- Propiciar las relaciones con actores diferentes al Estado como los gremios (o empresarios), los congresos y los académicos de ambos países. Los empresarios colombianos ven con gran optimismo la relación con Venezuela percibiéndola como insustituible y de “socios estratégicos”.
- Construir puntos de interés común. En este sentido proyectos como el del gasoducto binacional entre la Guajira colombiana y Maracaibo tienen un gran significado. A su vez, participar activamente en el diseño y ejecución de la Comunidad Suramericana de Naciones, CSN, haría más positiva esa relación.

De todas maneras, ambos países padecen una crisis política y de Estado muy profunda, una polarización interna muy grande, la cual se acompaña a su vez, de dos proyectos políticos divergentes, tratando de utilizar la encrucijada del vecino en beneficio propio.

Colombia atraviesa un momento electoral y se debate la reinserción de los paramilitares, todo ello en un marco de seguridad democrática, y en Venezuela se busca la consolidación del presidente Chávez en el poder, pero con una amplia y poderosa oposición principalmente empresarial. No se percibe a su vez, un actor unitario sino muchos actores con proyectos políticos divergentes.

Sin embargo, el proyecto político de Chávez se muestra más afín a los del resto de la región suramericana, mientras que el de Colombia, con su creciente bilateralización y securitización, podría revertir en un aislamiento de nuestro país del escenario internacional. De ahí la importancia de participar activamente en la Comunidad Suramericana de Naciones. Es mucho más lo que nos une que los que nos distancia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ardila, Martha. "Colombia y sus vecinos. Evolución, mecanismos y retos", en *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FESCOL-Fundación Hanns Seidel, 2002.
- Ardila, Martha (Coordinadora). "¿Es posible disminuir la emigración transfronteriza?", Bogotá, FESCOL, Policy Paper No. 8, septiembre 2004.
- Carvajal, Leonardo y Amaya, Rodrigo. "La política exterior de la administración Uribe (2002-2004): Alineación y securitización", en *Cuadernos del CIPE*, 2, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2005.
- Varios autores, *Foreign Affairs* (En español), vol. 5, núm. 2, abril-junio 2005.
- Medina, Medófilo, *El elegido presidente Chávez. Un nuevo sistema político*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2001.
- Ramírez, Socorro y Cadenas, José María (Coordinadores). *La vecindad colombo-venezolana*, Bogotá, CAB-IEPRI-UCV, 2003.
- Ramírez, Socorro y Cadenas, José María (Coordinadores). *Colombia Venezuela. Agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, IEPRI-UCV-CAF-TM Editores, 1999.
- Romero, Carlos, "Estados Unidos y Venezuela: una relación necesaria", en *Colombia Internacional*, No. 56-57, septiembre 2002-junio 2003.
- Silié, Rubén y Segura, Carlos (Coordinadores). *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas*, República Dominicana, FLACSO, 2002.

Ardila, Martha.

“Colombia y Venezuela: entre lo estructural y lo coyuntural. A propósito de la Comunidad Suramericana de Naciones”, en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 71-84.

# Colombia frente a los retos del multilateralismo

José Ricardo Puyana Valdivieso\*

Profesional en Gobierno  
y Relaciones Internacionales,  
Universidad Externado de Colombia  
**correo electrónico:**  
*josepuyana@hotmail.com*

## I. INTRODUCCIÓN

El conflicto armado colombiano se encuentra entre de los más antiguos del mundo, de los que están activos hoy día<sup>1</sup>, sin embargo, su internacionalización data de hace poco menos de una década. Esta paradoja es resultado de un proceso evolutivo, donde el país dejó de ser un líder en la región para terminar inmerso en la agenda internacional como un país desestabilizador<sup>2</sup>. En efecto, hasta inicios de la

década de los noventa, el conflicto colombiano había preservado un bajo perfil a nivel mundial, dado que había sido el fenómeno de las drogas ilícitas el encargado de poner al país en la vitrina internacional<sup>3</sup>. Desde mediados de los noventa el aislamiento dejó de ser una característica del conflicto y su naturaleza hizo que poco a poco entrara en la agenda internacional. Aunque el fenómeno de las drogas sigue siendo un rasgo característico de Colombia y uno de sus más graves problemas, el

\* Este artículo es un extracto de la tesis de grado desarrollada por el autor, titulada “Inserción negativa en el escenario multilateral y crisis de política exterior en Colombia. Estudio de la diplomacia colombiana a partir de las amenazas del sistema multilateral”, 2005. Fecha de entrega: 19 de agosto de 2005. Fecha de aceptación: 2 de septiembre de 2005.

<sup>1</sup> Eduardo Pizarro Leongómez, “De las armas a la política”, en *www.semana.com*, septiembre 24 de 2004.

<sup>2</sup> Según el “*Failed States Index*”, publicado en julio de 2005 por la revista Foreign Policy junto con el Fund for Peace, Colombia se encuentra entre los 20 países considerados en la actualidad “Estados fracasados” o “colapsados”. Al respecto, véase “The Failed States Index”, en *www.foreignpolicy.com*, julio/agosto 2005.

<sup>3</sup> Al respecto véase Rodrigo Pardo y Leonardo Carvajal, “Relaciones internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz en Colombia”, en Patti Londoño y Leonardo Carvajal (compiladores), *Violencia, paz y política exterior en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004, pp. 153-233.

desarrollo del conflicto armado y la crisis humanitaria que de éste deriva son de conocimiento global. Hoy día la población colombiana sigue siendo la principal víctima de la violencia armada, sin embargo, es cada vez mayor el número de partes afectadas por su lógica interna, entre las cuales no sólo hay estados sino también organismos multilaterales y ONG. De esta manera, es evidente que ya no es plausible encontrar una solución sostenible al conflicto interno sin tener en cuenta que éste hace parte de una agenda internacional donde son varios los interesados.

## II. LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO

En ese sentido, cabría observar las razones por las que Colombia, debido al conflicto y a su crisis humanitaria, llamó la atención del mundo. Al respecto merece la pena resaltar dos visiones. Por un lado, según Pardo y Carvajal, el proceso de internacionalización del conflicto se vio alimentado por cuatro elementos: la globalización, el problema mundial de las drogas ilícitas, la crisis humanitaria y la situación del medio ambiente. En efecto, el país vivió una serie de hechos durante los noventa -el proceso de elecciones de 1990 durante la cual fueron asesinados tres candidatos, el incremento del poder de los

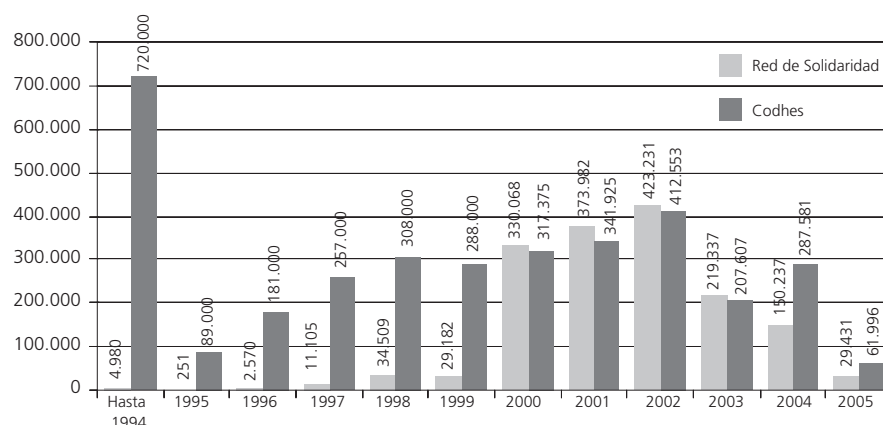
grupos al margen de la ley y la recesión económica de los últimos años-, que “sumados a la globalización, pusieron el problema colombiano en la agenda internacional y, a su vez, produjeron una internacionalización de los principales problemas nacionales”<sup>4</sup>. Durante este periodo, el velo que cubría el lazo entre el fenómeno de las drogas y la lucha armada fue retirado poco a poco, haciendo cada vez más clara la relación entre estos dos flagelos. La tercera punta del espectro, que puso el conflicto al descubierto, fue la guerra contra el terrorismo liderada por el presidente Bush que hizo de Colombia uno de los escenarios de la lucha contra el enemigo del siglo XXI.

De la misma manera, la crisis humanitaria que explotó a finales de los noventa fue una razón más para que el mundo pusiera sus ojos sobre Colombia. El fenómeno del desplazamiento interno, la violencia contra la mujer, la presencia de menores en la lucha armada, la violación de los derechos de los indígenas, entre otros, fueron motivos más que suficientes para hacer del país un foco internacional. El tema de los desplazados es quizás el que más preocupa y, pese a no existir consenso en el número de personas que se han visto obligadas a dejar sus hogares, es un hecho que el asunto se ha salido de las manos y que su solución ha adquirido el

---

<sup>4</sup> Pardo y Carvajal, Op. cit., p. 175.

Gráfico 1 – Número de personas desplazadas (abril 2005)



Fuentes: “Sistema Único de Registro”, en [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co) (Red de Solidaridad Social), 30 abril de 2005. “Desplazamiento en cifras”, en [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co) (Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento), 31 de marzo de 2005.

carácter de prioridad internacional (véase Gráfico 1)<sup>5</sup>. Por último, habría que mencionar el medio ambiente que en menor medida ha profundizado la internacionalización del conflicto. En ese sentido, “es sabido que Colombia es el segundo país con mayor biodiversidad en el mundo, y el primero si el criterio de clasificación es el número de especies por cada 10.000 kilómetros cuadrados”<sup>6</sup>. Sin embargo, esta riqueza natural está constantemente en riesgo si se tiene en cuenta que el enfren-

tamiento armado ha hecho que el potencial ecológico del país disminuya.

La segunda visión que merece ser destacada es la de Socorro Ramírez, quien identifica como elemento esencial de la internacionalización del conflicto, los llamados hechos a la sociedad internacional desde el gobierno central, otras instituciones del sector público y ciertos sectores de la sociedad civil, con el objetivo de lograr una mayor participación de actores transnacionales en la búsqueda de la paz<sup>7</sup>. En

<sup>5</sup> Según la Red de Solidaridad Social, en abril 30 de 2005 había 1'608.883 personas desplazadas (véase [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co)). Codhes, por su parte, afirma que en marzo 31 de 2005 había 3'472.037 personas desplazadas. Las cifras de la onu se encuentran entre estos dos extremos, afirmando que hay más de dos millones de desplazados.

<sup>6</sup> Pardo y Carvajal, Op. cit., p. 185.

<sup>7</sup> Socorro Ramírez, Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994-2003, Bogotá: iepri – Universidad Nacional de Colombia, 2004, pp. 193-245.

su libro *Intervención en conflictos internos*, Ramírez demuestra que durante el período comprendido entre 1994 y 2003, que corresponde a las tres últimas administraciones, han aumentado de manera desmedida los llamados a diversos actores externos. Según la autora, “esa necesaria búsqueda se ha realizado, sin embargo, más en razón de la angustia por la degradación del conflicto y sus urgencias humanitarias, que tras un atento examen del sentido y alcance de esa presencia, de sus notables riesgos o de las condiciones que es necesario reunir para su éxito”<sup>8</sup>. En efecto, dichas solicitudes por una mayor injerencia de la sociedad internacional han marcado una nueva etapa en las relaciones de Colombia con el resto del mundo, que hasta comienzos de los noventa se habían caracterizado por una relativa prudencia del país. De esta manera, los últimos gobernantes terminaron por internacionalizar el conflicto sin haber logrado un verdadero aporte a la búsqueda de la paz. Cada administración actuó de forma prematura y sin haber realizado un estudio previo de las consecuencias que traería una mayor participación internacional<sup>9</sup>.

Si bien la gran mayoría de dichos llamados han provenido de la administración central, no han sido pocos los producidos por otros sectores de la políti-

ca colombiana; no sólo instituciones del orden nacional –como la Policía y algunos ministerios diferentes a la Cancillería– sino también del orden regional y local –como alcaldes y gobernadores– han abogado por una mayor participación de actores internacionales en la lógica interna del país. En el mismo sentido han actuado miembros de la sociedad civil, entre los cuales cabe destacar a la Iglesia, los grupos indígenas y ciertos empresarios. Sea cual fuere la fuente de tales iniciativas, es un hecho, y así lo confirma Ramírez, que haber demandado una injerencia más significativa a instancias de carácter internacional, sin un estudio previo y sin establecer una posición coordinada y coherente, tuvo consecuencias contraproducentes para el Estado como un todo<sup>10</sup>. Como se verá más adelante, el posicionamiento del conflicto interno colombiano en la vitrina mundial produjo la inserción negativa del país en el escenario global.

#### **a. Inserción negativa y ONG**

La internacionalización del conflicto hace inevitable mencionar el rol de las ONG de derechos humanos, que, en efecto, se han convertido poco a poco en un elemento esencial de la situación en Colombia. Su visión al respecto ha tenido claras impli-

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 193.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 236.

caciones sobre la opinión pública internacional y ha llegado incluso a influir la posición de varios gobiernos, así como la de algunos sectores de la ONU. Ya es común que nombres como Human Rights Watch (HRW) y Amnistía Internacional (AI), entre otros, se mencionen al hablar de la violación de derechos humanos o sobre la situación humanitaria. La influencia de las ONG en el conflicto debe tratarse con gran atención y tacto. No hay que olvidar que en la actualidad se les percibe, desde algunas esferas, como el tercer poder después de los estados y las organizaciones gubernamentales internacionales. En el caso de países con situaciones políticas conflictivas, muchas de estas ONG realizan periódicamente informes sobre lo sucedido en el territorio, la situación de la población y, en especial, el respeto por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH). Indudablemente este tipo de documentos alimentan el debate político y algunas de sus críticas son legítimas así como su utilidad es a veces incalculable dado que el monitoreo que realizan sirve de control a las acciones de ciertos gobiernos autoritarios al ponerlos a la luz pública internacional. Además las ONG se han vuelto el instrumento idóneo para canalizar las voces de muchos que no tienen la manera de ser escuchados. Sin

embargo, es esencial aclarar que algunas de sus acciones no siempre son positivas y muchas veces sus intervenciones, en lugar de ayudar, debilitan al Estado y dificultan aún más la resolución del conflicto.

El caso de las ONG en Colombia es, sin lugar a dudas, de gran complejidad. Primero, porque algunas de éstas, al elaborar sus pesquisas, parten de la base de que el Estado, por medio de sus fuerzas armadas, está ligado a los grupos paramilitares<sup>11</sup>. De esta forma, los actos perpetrados por estos últimos –masacres, secuestros, asesinatos selectivos– son tomados automáticamente y sin ningún análisis previo, como acciones dirigidas desde el estamento militar. El debate sobre los lazos entre el ejército y los paramilitares ha estado presente en la arena política nacional desde hace años y es difícil llegar a un consenso. La responsabilidad del Estado en el nacimiento y fortalecimiento de estos grupos durante los años setentas y ochentas es innegable, sin embargo, y pese a que poco se hizo por el desmonte de dichas estructuras durante los noventa, es de destacar que desde 1989 han sido considerados desde el estamento como grupos ilegales. De ahí que no sea del todo exacto afirmar, como suelen hacer algunas ONG, que las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), así como otras agrupacio-

<sup>11</sup> hrw, por ejemplo, dedicó en 2001 un sólo informe de 125 páginas, titulado The 'Sixth Division' - Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia, al tema de los nexos entre el ejército y los paramilitares. El título implica que los grupos de autodefensa constituyen la "sexta división" de las Fuerzas Armadas que en principio cuentan con cinco. Véase [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

nes de ese talante, constituyen un brazo armado del Estado. A pesar de los nexos que aún existen entre algunos miembros del ejército y los dirigentes de las AUC, es falso que el Estado colombiano, como tal, apoye actualmente el accionar de los “paras”<sup>12</sup>.

En este sentido, es primordial tener en cuenta la manera como los informes de las ONG son realizados. Algunas veces las fuentes no son claras y la información expuesta carece de fundamento, consecuencia, la mayoría de veces, de la falta de conocimiento del terreno y de la complejidad de los conflictos. De ahí que se haya convertido en costumbre que las cifras descritas por las ONG disten de parecerse a las que expone con orgullo el gobierno nacional. En el tema del desplazamiento, por ejemplo, las diferencias son abismales, lo que puede enviar una señal a otras esferas del planeta de que el Estado colombiano está ocultando la realidad del asunto. Lo anterior tiene profundas implicaciones puesto que muchas veces gobiernos extranjeros o representantes de organismos internacionales, como Naciones Unidas, se basan en las cifras de las ONG a la hora de formular una política o de tomar una decisión respecto de Colombia.

De un lado, una mirada a los últimos

informes de HRW sobre los derechos humanos en Colombia basta para entender la gravedad del asunto. Según la ONG, en 2001, “algunas unidades militares y de policía continuaron promoviendo, apoyando y tolerando a, cooperando con y sacando provecho de grupos paramilitares, tratándolos como una fuerza aliada y compatible con la suya”<sup>13</sup>. Dicha cooperación se llevaría a cabo, según el informe, entre otras cosas, mediante inteligencia y tropas compartidas, además de retribuciones de los paramilitares a oficiales del ejército. En 2002, afirma la organización, “grupos paramilitares, operando con la tolerancia y a veces el apoyo de unidades del ejército colombiano, estuvieron involucrados en masacres, [...] asesinatos selectivos y amenazas de muerte”<sup>14</sup>. En su informe de 2003, HRW deja claro que “el presidente Álvaro Uribe no ha logrado romper los lazos entre las fuerzas de seguridad y los paramilitares como tampoco ha podido asegurar que los autores de crímenes contra la humanidad y serias violaciones a los derechos humanos sean juzgados ante a la ley”<sup>15</sup>. En el informe publicado a comienzos de 2005, HRW hace una crítica al proceso de desmovilización de algunos miembros de las

<sup>12</sup> Para un estudio al respecto, véase Daniel García-Peña Jaramillo, “La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el reconocimiento histórico”, en *Análisis Político*, enero-marzo de 2005, No.53, pp. 58-76.

<sup>13</sup> Human Rights Watch, “Colombia – 2001”, en [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

<sup>14</sup> Human Rights Watch, “Colombia – 2002”, en [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

<sup>15</sup> Human Rights Watch, “Colombia – 2003”, en [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

AUC del cual asevera que es visto como un fracaso, puesto que carece de “salvaguardas suficientes para asegurar que los paramilitares responsables de cometer atrocidades sean juzgados”<sup>16</sup>.

Por el otro lado, los informes de Amnistía se encargan de abordar temas más específicos, como la situación de las mujeres y los niños o la violación de derechos humanos en ciertas regiones, siempre sobre la base de que el Estado coopera con las autodefensas<sup>17</sup>. Según la organización, en 2003, “tanto el ejército y sus aliados paramilitares como la guerrilla cometieron, como parte integral de sus estrategias militares, asesinatos de personas que consideraban simpatizantes del enemigo. La mayoría de asesinatos políticos fueron perpetrados por paramilitares que actúan con el consentimiento y connivencia de las fuerzas de seguridad”<sup>18</sup>. Sobre la situación de la mujer en Colombia, Al parece convencida de que en 2003 “más de 220 mujeres fueron asesinadas por razones socio políticas fuera de combate -en la calle, el hogar o el lugar de trabajo- y 20 ‘desaparecieron’. Las fuerzas de seguridad fue-

ron directas responsables de cerca del 5% de estos asesinatos, los paramilitares apoyados por el ejército del 26% y la guerrilla del 16%”<sup>19</sup>. En ese sentido, “la respuesta de las autoridades e instituciones del Estado, que deberían implementar medidas para poner fin a dichos abusos, puede llegar a ser tan abusiva como la violencia misma. [...] Al permanecer callado y no actuar, el Estado está tolerando los abusos y animando a que se cometan más ofensas”<sup>20</sup>.

Los anteriores, son tan sólo algunos ejemplos de la información que llega a manos de funcionarios y diplomáticos de otros países y que a menudo sirve de base para tomar decisiones. El hecho de que anualmente se publiquen decenas de informes con este enfoque, constituye un reto enorme para Colombia en lo que a su política exterior se refiere. Las ONG citadas, entre otras, son organizaciones que cuentan con altos niveles de legitimidad a nivel internacional y su palabra, en algunos ámbitos, es pocas veces puesta en duda. Así mismo, en foros internacionales como la ONU, sus representantes tienen la posibilidad de participar en las

<sup>16</sup> Human Rights Watch, “Colombia – 2004”, en [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

<sup>17</sup> Amnistía Internacional se refiere a los paramilitares como army-backed paramilitaries o government-linked paramilitaries (paramilitares apoyados por el ejército o paramilitares ligados al gobierno, respectivamente).

<sup>18</sup> Amnesty International, “Amnesty International’s briefing to the UN Committee against Torture on the Republic of Colombia”, en [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org), 2003.

<sup>19</sup> Amnesty International, “Colombia – ‘Scarred bodies, hidden crimes’: Sexual Violence against women in the armed conflict”, [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org), octubre 2004.

<sup>20</sup> *Ibid.*

discusiones, influyendo de una manera u otra el resultado del debate<sup>21</sup>. En la actualidad es natural ver sentados a miembros de ONG junto a funcionarios de Naciones Unidas y representantes de estados, negociando de manera conjunta una resolución o plan de acción, lo que demuestra el poder que poseen en el foro multilateral de mayor importancia a nivel mundial.

### **b. Inserción negativa en la onu**

El proceso de internacionalización del conflicto y en particular el detrimento de la crisis humanitaria llevaron a una mayor presencia de Colombia en la agenda de la ONU. El país es cada vez más nombrado en el seno de la Organización, pese a no existir todavía una resolución de la Asamblea General que haga referencia a la situación de los derechos humanos en Colombia, o del Consejo de Seguridad que trate el tema de la amenaza que constituye el conflicto interno para la paz y seguridad internacionales. Por muchos años Colombia fue sólo mencionada en Naciones Unidas por el problema de las drogas ilícitas, y fue hasta

hace muy poco que la presencia de Colombia en la ONU pasó a la esfera del conflicto.

El establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en 1996 fue el acontecimiento que cristalizó la internacionalización del conflicto colombiano en el escenario multilateral<sup>22</sup>. Su presencia en el país ha permitido un monitoreo constante de la situación de los derechos humanos y ha servido de conducto entre el gobierno nacional y la Secretaría de la Organización. En la actualidad constituye, según Laura Gil, “el punto focal del sistema de Naciones Unidas en Colombia [...] su entidad más visible”<sup>23</sup>. Según el acuerdo firmado por María Emma Mejía, canciller de la administración Samper, y José Ayala Lasso, entonces Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el mandato de la oficina es “asistir a las autoridades colombianas en el desarrollo de políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos, observar las violaciones de derechos humanos en el país e informar al Alto Comisionado mediante informes analíticos”<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Actualmente más de 2.500 ONG poseen el llamado “estatus consultivo” que les permite participar en las deliberaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Dicha participación está regulada por la resolución del ecosoc 1996/31 del 25 de julio de 1996. Véase [www.un.org/esa/coordination/ecosoc](http://www.un.org/esa/coordination/ecosoc).

<sup>22</sup> La oficina se estableció mediante un acuerdo firmado el 29 de noviembre de 1996 entre el gobierno colombiano y la ONU. No obstante, ésta no empezó a funcionar sino hasta abril de 1997. Actualmente su director es el señor Michael Frühling, de nacionalidad sueca. Véase [www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co)

<sup>23</sup> Laura Gil, “La mediación de la ONU: expectativas, probabilidades y riesgos”, en *Análisis Político*, septiembre-noviembre de 2002, No. 47, p. 79.

<sup>24</sup> “Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, en [www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co)

Desde 1998 la Oficina emprendió su labor de reportar a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, con sede en Ginebra, lo sucedido en Colombia. Su visión fue, desde el comienzo, la de poner al descubierto todas las denuncias de violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH, perpetradas por las partes en conflicto, incluido el ejército. Una de las principales críticas formuladas por la Oficina se refiere a los posibles nexos entre miembros del ejército y los grupos paramilitares, como versa en su informe de 1998 al denunciar la violación al derecho a la vida mediante el uso de masacres y “acciones perpetradas por militares haciéndose pasar por paramilitares, de acciones conjuntas de miembros de la fuerza pública y paramilitares o de acciones de paramilitares que contaron con la complicidad, el apoyo o la aquiescencia de ésta”<sup>25</sup>.

El resultado de tener como premisa estos nexos es que bajo la categoría de “violaciones a los derechos humanos” —donde en principio solo deberían estar los funcionarios del Estado— la Oficina ubica tanto a las fuerzas estatales como a los paramilitares, mientras las acciones de la

guerrilla son tomadas simplemente como “atentados contra los derechos humanos”. Según el informe presentado en 2000 “los hechos imputables a los grupos paramilitares constituyen igualmente [...] violaciones de derechos humanos que comprometen por lo tanto, por acción o por omisión, la responsabilidad internacional del Estado. Esta consideración se basa en el hecho de que estos grupos cuentan con el apoyo, aquiescencia o tolerancia de agentes del Estado y se benefician de la falta de respuesta efectiva del mismo”<sup>26</sup>.

Sin duda la llegada de la Oficina al país marcó un hito en la relación de Colombia con la ONU y abrió una caja de Pandora que hoy pareciera estar fuera de control. Si bien, la Oficina es el símbolo del papel de Naciones Unidas en Colombia, la participación de la Organización va mucho más allá e involucra otras instituciones. En primera instancia, se debe resaltar al asesor especial del Secretario General para Colombia, nombrado por éste, a petición del presidente Andrés Pastrana, en 1999<sup>27</sup>. Su nombramiento buscaba plasmar una presencia de la ONU en el proceso de paz de la administración Pastrana con las FARC, sin embargo, la faci-

<sup>25</sup> “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, E/CN.4/1998/16, 9 de marzo de 1998, parágrafo 29.

<sup>26</sup> E/CN.4/2000/11, Op. cit., parágrafo 25.

<sup>27</sup> La primera persona en ocupar esta posición fue el noruego Jan Egeland, hoy secretario general adjunto de Asuntos Humanitarios y antiguo presidente de Amnistía Internacional en Noruega. Su sucesor, el estadounidense James Lemoine, desempeñó el cargo hasta abril de 2005 tras la decisión del Secretario General de cesar sus funciones.

litación del asesor, “no se institucionalizó hasta la crisis de enero de 2002, durante la cual ni James Lemoyne [...] ni los países amigos, escamotearon esfuerzos para salvar las negociaciones”<sup>28</sup>. De esta forma, el “ámbito político de la ONU” estableció su lugar en la solución del conflicto y se convirtió en un elemento de suma importancia<sup>29</sup>.

Desde el rompimiento de los diálogos de paz con la guerrilla y hasta su partida en abril de 2005, el asesor intentó ejercer la gestión de buenos oficios, buscando un posible acercamiento entre las partes<sup>30</sup>. Así mismo, quiso concentrar sus esfuerzos en hallar una solución a la situación por la que atraviesa el creciente número de desplazados internos. No obstante, el Secretario General informó en 2004 que “a pesar de las muchas gestiones realizadas por [su] Asesor Especial sobre Colombia, el Gobierno y los grupos guerrilleros no han reanudado las conversaciones de paz”<sup>31</sup>. A raíz de las conflictivas relaciones de Lemoyne con el gobierno de Uribe, además de los pocos resultados que

tuvo su gestión, en abril de 2005, tras un acuerdo entre el gobierno y la Organización, se le dio fin al mandato del estado-unidense en Colombia. Al respecto, Annan dejó saber a comienzos de 2005 que “estaría dispuesto a considerar una ayuda más activa de parte de las Naciones Unidas si se produjera un cambio de circunstancias y hubiera un pedido explícito de las partes”<sup>32</sup>.

Una tercera institución que ha aumentado su influencia en el país, pese a tener presencia efectiva en el territorio nacional desde hace poco, es la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por su sigla en inglés). Como parte de la Secretaría de la ONU, “su mandato consiste en coordinar la asistencia de las Naciones Unidas en crisis humanitarias que superan la capacidad y el mandato de un solo organismo humanitario”<sup>33</sup>. La situación en Colombia hizo inevitable el interés de OCHA por el país. Según afirma en un informe, “Colombia, con sus más de dos millones de desplazados inter-

<sup>28</sup> Laura Gil, *Op. cit.*, p. 80.

<sup>29</sup> Según Laura Gil, el “ámbito político de la onu” se refiere a la Secretaría de la Organización, con sede en Nueva York, en este caso representada por el asesor especial del Secretario General. Del mismo modo, el “ámbito de derechos humanos” corresponde al alto comisionado, con sede en Ginebra. Véase *Ibíd.*

<sup>30</sup> La gestión diplomática de buenos oficios “busca el acercamiento de los actores en conflicto, facilitando canales de comunicación para tal efecto. Más limitada que la mediación, esta técnica prepararía el camino para el diálogo bilateral directo”. Véase FESCOL - Policy paper, “El papel de la ONU y la OEA en el conflicto colombiano”, [www.fescol.com.co](http://www.fescol.com.co), enero de 2004, p. 2.

<sup>31</sup> “Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización”, A/59/1, 2004, parágrafo 31.

<sup>32</sup> “Naciones Unidas deja en manos de Colombiasus buenos oficios”, en [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com), 25 de enero de 2005.

<sup>33</sup> “Qué es, qué hace la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios”, Nueva York: Naciones Unidas, 1999, p. 1. Véase además la resolución de la Asamblea General, 46/182 de diciembre 19 de 1991.

nos, continúa teniendo una de las poblaciones desplazadas más elevadas del mundo”<sup>34</sup>. Hoy en día su influencia se ha consolidado y ha llegado a constituir un punto focal en el manejo del desplazamiento interno dado que tanto la Oficina del ACNUDH como el asesor del Secretario General, entre otras instituciones presentes en el país, están en constante interacción con OCHA. Especial interés merece el hecho de que el actual director de esta Oficina, el noruego Jan Egeland, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, haya sido la primera persona en ocupar el cargo de asesor especial del Secretario General para Colombia en 1999. No es despreciable que la persona encargada de coordinar la acción humanitaria de la ONU, conozca como él la lógica de la situación en Colombia.

El resultado más tangible de la labor de OCHA en el país es el Plan de Acción Humanitaria (PAH) 2003, coordinado por ésta y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) mediante un proceso de negociación entre las diferentes agencias de la ONU presentes en el territorio nacional. El documento se ha presentado como un paso hacia el desempeño de un papel más activo del Sistema de Naciones Unidas en la solución de la crisis humanitaria en Colombia. El objetivo general del PAH es “contribuir a ga-

rantizar el respeto, acceso y ejercicio de los derechos humanos y de los principios humanitarios básicos de la población afectada por la crisis humanitaria generada por el conflicto armado, y específicamente por el fenómeno del desplazamiento”<sup>35</sup>. La importancia de este instrumento radica en que constituye un primer intento de tratar la crisis humanitaria en Colombia de una manera coordinada. Es también el reconocimiento de dos realidades: primero, que el problema del desplazamiento en Colombia se ha salido de las manos del Estado y, segundo, que la crisis humanitaria ha alcanzado niveles alarmantes para la sociedad internacional.

### III. LA INSERCIÓN NEGATIVA COMO RETO DE POLÍTICA EXTERIOR

La imagen que se ha creado de Colombia en el exterior es, sin lugar a dudas, el principal reto que debe afrontar la Cancillería. El proceso de internacionalización del conflicto en el escenario multilateral ha llegado a niveles preocupantes y, de no abordar el tema de manera adecuada, el país podría enfrentar serias consecuencias. Con el objetivo de neutralizar la situación es menester apuntar hacia dos direcciones: las ONG y la ONU. La manera como es visto el país actualmente, tras la internacio-

<sup>34</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, ocha Annual Report 2003, Nueva York, 2003, p. 132.

<sup>35</sup> Sistema de las Naciones Unidas – Grupo Temático de Desplazamiento, Plan de Acción Humanitaria – Colombia 2003, Bogotá, Febrero de 2003.

nalización del conflicto, resulta preocupante dado que sus efectos han demostrado ser perjudiciales tanto para el Estado como para su población. La participación activa de ONG y de organismos como la ONU en la situación interna de Colombia ha generado una respuesta del Estado y ha dejado ver su rechazo a este tipo de intervenciones que, en la mayoría de los casos, constituyen fuertes críticas a la situación de los derechos humanos en el país y en particular a la actitud del gobierno frente a la materia. Desde hace varios años la reacción de la administración ha llevado a que sus relaciones con las ONG y algunos sectores de la ONU se hayan tornado tensas, generando así una especie de confrontación que ha venido aumentando con los años. Ciertamente, la internacionalización negativa de la situación de los derechos humanos en Colombia se abordó desde un principio de manera errada y, de no corregirse, las implicaciones para el país en el escenario internacional pueden ser desventajosas.

#### **a. El reto de abordar la estigmatización**

En primer lugar, las ONG no se caracterizaron, durante la administración Pastrana, por ser los actores más allegados al

gobierno, de hecho fueron bastante críticas del Plan Colombia y su componente militar, sin embargo, ha sido durante el mandato del presidente Uribe que la relación entre las ONG, tanto nacionales como extranjeras, y el Estado tocaron fondo. En efecto, hoy pareciera haber un enfrentamiento entre ambos lo que resulta perjudicial para un país que todos los días es tildado de violar los derechos humanos. La punta del iceberg de esta confrontación fue, sin duda, las declaraciones del primer mandatario, en septiembre de 2003, durante la posesión del comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, cuando arremetió contra algunos de los llamados defensores de los derechos humanos<sup>36</sup>.

Si bien es cierto que algunas ONG han contribuido con sus planteamientos a debilitar al Estado, agravando así una posible solución al conflicto, sería un exabrupto afirmar que todos los defensores de los derechos humanos significan una amenaza para el país. De hecho, muchos juegan, y podrían jugar en un eventual proceso de reconstrucción, un papel fundamental. De ahí que sea menester abordar la relación con las ONG con gran atención y evitar que esta pugna siga generando manifestaciones de la sociedad civil que terminan por profundizar la mala imagen con que ya cuenta Colombia. No

---

<sup>36</sup> El Presidente afirmó lo siguiente: “Cada vez que en Colombia aparece una política de seguridad para derrotar el terrorismo, cuando los terroristas empiezan a sentirse débiles, inmediatamente envían a sus voceros a que hablen de derechos humanos”. Véase “Palabras del presidente Uribe en posesión de nuevo comandante de la fac”, en [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co), septiembre 8 de 2003.

hay que olvidar que muchas ONG son de gran influencia en las altas esferas del escenario multilateral y que sus planteamientos tienen efectos en la toma de decisiones de muchos estados. Es claramente una urgencia mejorar la comunicación con las ONG, tanto dentro como fuera del país, y abordar así la continua estigmatización que el enfrentamiento entre éstas y el Estado conlleva. Esto no es tarea fácil y requiere de una política exterior activa y coherente.

En segundo lugar, si bien la ONU no ha sido una de las principales prioridades del país, sólo hasta hace poco se puede afirmar que las relaciones con la Organización se han tornado complicadas. La necesidad de abordar la estigmatización de Colombia en la ONU se explica, entre otras razones, por el riesgo que implica para un país ingresar a la agenda internacional como un país paria. En la Asamblea General, por ejemplo, se adoptan anualmente resoluciones sobre la violación de derechos humanos en un cierto número de países, lo que constituye para éstos un enorme costo político que, en últimas, puede llevar a acciones coercitivas como sanciones, embargos o incluso intervenciones<sup>37</sup>. Colombia no está lejos de tener una resolución de

este tipo por lo que, si la sociedad internacional sigue percibiendo al país como violador de derechos humanos, es probable que en cualquier momento algún Estado proponga estudiar su situación.

La confrontación del Estado colombiano con el llamado “ámbito de los derechos humanos” de la ONU comenzó desde principios de la administración Pastrana que fue la primera en afrontar desde su inicio la presencia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. La difícil situación de los derechos humanos en Colombia hizo inevitable las denuncias y las recomendaciones realizadas por la entonces Alta Comisionada, Mary Robinson. Según Laura Gil, ante las fuertes críticas que Robinson emitió en sus primeros comunicados, el gobierno respondió de manera displicente y agresiva<sup>38</sup>. Entre otras afirmaciones, la funcionaria “onusiana” denunció la responsabilidad del Estado –por omisión– en la masacre de Bojayá, por lo cual “voceros gubernamentales cuestionaron la imparcialidad y objetividad del personal de la Oficina. De esta manera, el gobierno Pastrana forjó una imagen de la Oficina como enemiga del Estado y, por ende, complaciente con los enemigos del mismo”<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Ha habido resoluciones sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, Irán, República Democrática del Congo y Turkmenistán, entre otros países.

<sup>38</sup> Laura Gil, Op. cit., pp. 80.

<sup>39</sup> Laura Gil, Op. cit., pp. 80-81.

La reacción de la administración llevó a que no se tomaran en cuenta todas las recomendaciones emitidas por la Oficina y a que las relaciones con ésta se deterioraran cada vez más. En 2001, el alto comisionado informó que se estaban “presentado inconvenientes en la interlocución con el gobierno. [...] Por ejemplo, las respuestas gubernamentales a las comunicaciones transmitidas por la Oficina sobre casos y situaciones específicas (como alertas tempranas), en su abrumadora mayoría han sido insatisfactorias, inoperantes y puramente burocráticas”<sup>40</sup>.

En este sentido es posible entender que a la llegada de Álvaro Uribe a la primera magistratura, las relaciones con el ámbito de derechos humanos de Naciones Unidas estuvieran lejos de ser positivas. Con la Oficina del ACNUDH, por un lado, existe aún un choque de trenes puesto que varios pilares de la política del primer mandatario van en contravía de las recomendaciones de la Oficina. A pesar de lo prometido por el gobierno en la Declaración de Londres, de julio de 2003<sup>41</sup>, la Oficina informó en 2004 que

“las recomendaciones no parecen haber ocupado un espacio realmente prioritario e integral en las políticas públicas del gobierno, lo que puede explicar que haya contradicción entre las acciones recomendadas y algunas medidas gubernamentales”<sup>42</sup>. La Oficina se refiere, en especial, el extinto Estatuto antiterrorista y el proyecto de alternatividad penal propuestos por el gobierno ante el Congreso Nacional.

Durante los primeros años de la administración Uribe la confrontación con Naciones Unidas contagió al ámbito político de la Organización, con el que Pastrana mantuvo una buena interacción. Los asesores del Secretario General, Jan Egeland y James Lemoyne jugaron, durante el proceso de paz con las FARC, un papel importante y sus buenos oficios fueron bien recibidos por el anterior gobierno, en especial durante sus iniciativas por salvar las negociaciones. No obstante, Uribe como candidato presidencial, siguiendo su rechazo al proceso de paz con dicho grupo guerrillero, no dudó en criticar las iniciativas de Lemoyne de salvar el proceso. Una vez como Presidente mantuvo su

<sup>40</sup> “Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, E/CN.4/2001/15, Op. cit., parágrafo 17.

<sup>41</sup> El 10 de julio de 2003 se realizó en Londres, con la participación de altos representantes de gobiernos de 24 países, la Comisión Europea, la ONU y sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el FMI y el Banco Mundial, una reunión sobre el apoyo internacional a Colombia, cuyo producto se conoce como la “Declaración de Londres”.

<sup>42</sup> “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia”, E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004, aparte “Resumen” y parágrafo 16.

posición y en varias oportunidades reproboó la labor del asesor especial<sup>43</sup>. Lemoyne, por su parte, hizo cada vez más difícil su relación con el Estado pues, en lugar de aminorar la estigmatización del país, se encargó de profundizarla, extendiendo la confrontación a las demás dependencias de la Secretaría. Para miembros del gobierno, el representante de la ONU no ejerció sus funciones de manera eficiente e hizo desaparecer la confianza del Estado en éste. El fin de su gestión, en abril de 2005, deja un mal sabor además de un balance pobre en logros.

De manera que las conflictivas relaciones entre Uribe y Lemoyne llevaron a deteriorar el entendimiento entre el Estado colombiano y otras esferas de la Secretaría de la ONU, en particular con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), dirigida por Egeland y encargada de redactar el ya nombrado Plan de Acción Humanitaria. Entenderse con OCHA es esencial, puesto que su percepción negativa de la situación en Colombia podría acarrear diversas consecuencias como el ingreso del país a la agenda del Consejo de Seguridad o, en el peor de los casos, el envío de una intervención humanitaria bajo el fundamento de la “responsabilidad de proteger”<sup>44</sup>. Si bien esta

situación está lejos de presentarse, puesto que Estados Unidos no permitiría que el Consejo tomara una decisión de ese tipo contra su principal aliado hemisférico, es claro que una relación conflictiva con la Secretaría, órgano que cada vez adquiere más fuerza institucional, puede ser perjudicial para el país. En general, tener a la ONU y a las ONG como enemigas no es saludable para ningún Estado, menos cuando por sus características atrae la atención del resto del mundo, de ahí que sea imperativo para la Cancillería buscar un ambiente de cooperación y entendimiento con éstas.

## **b. El reto de la mediación**

La lógica del conflicto armado en Colombia demuestra que en algún momento las partes enfrentadas deberán sentarse a negociar el fin del enfrentamiento. Así mismo, es innegable que la sociedad internacional está involucrada en la compleja lógica de la situación colombiana, por lo que sería un error excluirla de un eventual proceso de paz. No hay duda de que otros estados y organizaciones multilaterales pueden beneficiar una solución política negociada a través de su mediación o buenos oficios y es necesario para

<sup>43</sup> En un discurso pronunciado en Costa Rica, Uribe afirmó que “el papel que hemos visto los colombianos de la onu, es que critica mucho y resuelve poco”. Véase “Por qué no vino Kofi”, en [www.semana.com](http://www.semana.com), 8 de noviembre de 2003.

<sup>44</sup> Sobre la responsabilidad de proteger, véase Socorro Ramírez, Op. cit., p. 79.

Colombia dejar siempre abierta esta posibilidad. Sin embargo, la inserción negativa de Colombia en el seno de la sociedad internacional, y la degradación de las relaciones con la ONU que ésta ha generado, pueden eliminar a la Organización como posible mediador. El éxito de la solución política negociada responde, en la mayoría de los casos, a la presencia de un mediador fuerte que cuente con la aprobación de las partes en conflicto. Según Bárbara Walter “los terceros pueden garantizar que las consecuencias de violar un acuerdo en una guerra civil no sean más gravosas que las de cumplirlo de buena fe. Cuando incumplir se hace difícil y costoso, las promesas de cooperación ganan credibilidad y las probabilidades de que las partes se comprometan a ellas aumentan”<sup>45</sup>.

Particular interés despierta el caso de las conflagraciones en territorio centroamericano de los años ochentas y noventas que concluyeron tras procesos de negociación en los que la ONU jugó el papel de mediador de manera relativamente exitosa. En El Salvador, por ejemplo, Naciones Unidas contó con la independencia e imparcialidad requerida para ganarse la confianza de ambas partes y mantuvo

su influencia durante la verificación de los acuerdos de paz. En efecto, el rol de tercero garante que desempeñó la ONU, mediante su operación de paz ONUSAL, establecida en julio de 1991 sirvió para verificar los pactos logrados entre el gobierno de este país y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Tras doce años de lucha entre el Estado y las fuerzas guerrilleras, las partes lograron convencerse de que una victoria militar sobre el FMLN o una insurrección popular para derrocar al gobierno no eran opciones posibles. Lo anterior, además del fin de la era bipolar y la voluntad de Estados Unidos de ponerle fin a la conflagración por una vía pacífica, fue “lo que hizo posible que las partes en conflicto se movieran hacia las negociaciones para dar fin a una guerra que había cobrado más de setenta mil vidas”<sup>46</sup>. De manera que “para ambas partes, una vez se aceptó el marco de discusiones mediadas por la ONU, las negociaciones se convirtieron en una estrategia central para producir un resultado favorable a sus intereses”<sup>47</sup>.

Si bien el conflicto salvadoreño difiere del colombiano, una de las enseñanzas que se puede extraer de la experiencia centroamericana es la importancia de contar

<sup>45</sup> Bárbara F. Walter, “La barrera crítica de la solución de las guerras civiles” [Traducido con permiso de la autora por Adriana de la Espriella], en *International Organization*, Summer 1997, vol. 51, No. 3, p. 1. En su estudio, Walter compara las guerras internacionales con las guerras civiles. Si bien el conflicto colombiano no constituye, *stricto sensu*, una guerra civil, se entiende que los conflictos armados internos se encuentran, en el estudio de Walter, dentro de la categoría “guerras civiles”.

<sup>46</sup> Alfredo Rangel, *Guerra insurgente*, Bogotá: Intermedio Editores, 2001, p. 122.

<sup>47</sup> *Ibíd.*

con un mediador poderoso, legítimo y conocedor de la situación. En Colombia, como ha sucedido en otros casos, Naciones Unidas puede llegar a constituir ese tercer actor que se encargue de dicha función. De ahí que preocupen las tensas relaciones del Estado colombiano con la Organización, que ponen en entredicho la legitimidad de ésta y conllevan el riesgo de cerrarle las puertas como posible mediador. Si bien una lucha frontal contra los alzados en armas puede producir réditos en el corto plazo, es claro que el conflicto no llegará a su fin con una victoria contundente de una de las partes sobre la otra. De ahí que tarde o temprano sea necesario considerar la mesa de negociación como una posible solución al enfrentamiento armado.

Según Socorro Ramírez, hoy día “es posible afirmar que en Colombia no podrá haber un nuevo diálogo entre gobierno y guerrilla sin una activa presencia internacional desde los primeros acercamientos”<sup>48</sup>. En efecto, es evidente que la sociedad internacional no puede quedar excluida de una eventual solución política negociada por lo que es menester que el Estado se convenza de que el peor camino por tomar es el de permanecer aislado en el escenario multilateral. En este sentido, es un reto para la Cancillería colombiana que, pese a haberse lesionado la imagen mediadora de

Naciones Unidas, las puertas para que ésta ejerza sus buenos oficios en la posteridad permanezcan abiertas. Para lograrlo, es importante que el gobierno “involucre a la ONU sólo como parte de la solución, evitando convertirla en parte del problema, ya que esto pondría en juego su capacidad de mediar en el futuro”<sup>49</sup>. Así las cosas, es posible concluir que, en las condiciones actuales, el escenario dentro del cual se debe mover Colombia en su relación con el resto del mundo es complejo, dado que en éste interactúan intereses y actores que el país no puede ignorar en su objetivo de buscar la paz. Enfrentarse a dichas condiciones requiere de una política seria, activa y coherente, formulada desde el Estado y ejecutada por un personal capacitado y competente.

A manera de conclusión, valdría la pena preguntarse, hasta qué punto cuenta Colombia con un dispositivo diplomático lo suficientemente preparado para dicha tarea. La infraestructura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuerpo por excelencia encargado del manejo de la política exterior del país, acusa profundas insuficiencias que, de no abordarse, podrían llevar a Colombia a la postración internacional. De ahí que sea pertinente traer al debate público la necesidad histórica de reformar el funcionamiento del sector de las relaciones

<sup>48</sup> Socorro Ramírez, Op. cit., p. 228.

<sup>49</sup> Laura Gil, Op. cit., p. 85.

exteriores de Colombia. Por muchos años se ha aplazado esta discusión y se ha dejado la promesa de profesionalizar el servicio exterior en el papel, puesto que pocas veces ha habido acciones efectivas en ese sentido. Una iniciativa de ese corte deberá venir desde las altas instancias del poder, con un gobierno que le dé importancia a la Cancillería y que vea las bondades de contar con un servicio exte-

rior eficiente y al servicio de los intereses del Estado y no de las aspiraciones políticas del gobierno de turno. El presidente Uribe ha demostrado una evidente desidia en los asuntos internacionales y, en lo que le resta de mandato, es claro que no apoyará ninguna iniciativa de reforma. Habrá que esperar que el próximo gobernante de Colombia sea capaz de ver más allá de las fronteras del país.

Puyana Valdivieso, José Ricardo.

"Colombia frente a los retos del multilateralismo", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 85-102.

# Las patentes sobre biodiversidad en el TLC: negocio inconsulto

**Martha Isabel Gómez Lee\***

Profesora / investigadora de la  
Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales de la  
Universidad Externado de Colombia  
*correo electrónico:*  
*martha.gomez@uexternado.edu.co*

Para nosotros no hay división entre *recursos de la biodiversidad y conocimientos tradicionales sobre la biodiversidad*, y nada de ello es privatizable o negociable, porque la vida no es algo que pueda ser propiedad de nadie, pues sólo nuestros dioses son dueños de ella. En razón de estos principios, para los pueblos indígenas no es posible aceptar, ni acomodarse a sistemas de propiedad de los recursos y conocimientos tradicionales sobre la biodiversidad, que es la madre naturaleza, que es la vida.

*Lorenzo Muelas Hurtado*

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Andino (Colombia, Ecuador y Perú)-Estados Unidos (TLC), han colocado sobre la mesa el problema de la

biopiratería, inmerso en la realidad de los países megadiversos como los andinos, debatido en múltiples foros políticos y jurídicos internacionales, sin solución desde la perspectiva global, ni regional, pero que debe encontrar una respuesta bilateral en las negociaciones comerciales con Estados Unidos para Colombia, Ecuador, Perú. Los tres países andinos pretenden que las normas de propiedad intelectual en el TLC apoyen la conservación y uso sostenible de la biodiversidad única de esta región, mientras Estados Unidos pretenden que sus bioprospectores incrementen las invenciones patentables: todavía no se ha consultado a los pueblos de la región andina sobre sus pretensiones.

Fecha de entrega: 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 6 de septiembre de 2005.

La realidad es que “los países andinos concentran un alto porcentaje de la biodiversidad del planeta y ocupan el primer lugar en el mundo en diversidad y endemismo de plantas vasculares, aves, anfibios y vertebrados, siendo además la subregión lugar de origen de importantes recursos fitogenéticos andinos, amazónicos y costeros que proveen alrededor del 35% de la producción agroalimentaria e industrial del mundo. Este importante patrimonio natural representa el 25% de la diversidad biológica y se encuentra también asociado a la inmensa riqueza y diversidad cultural andina”. Además, hay 79 pueblos indígenas dentro del ámbito geográfico de los países andinos” (De la Cruz, et al., 2005, 19).

Este artículo tiene como objetivo determinar en qué medida el acceso a la biodiversidad en el TLC influye en los pueblos indígenas y afroamericanos. Asimismo, enfatizar que en el caso colombiano en las negociaciones del TLC, se debe aplicar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Aborda temas relacionados con los regímenes de biodiversidad globales y de la región andina, las negociaciones del TLC y la autodeterminación de los grupos étnicos colombianos.

Además, hace hincapié en que en la actualidad la biodiversidad es un bien global y estratégico en las negociaciones internacionales. Verbigracia, cinco de las principales Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ambientalistas de Estados Unidos apoyaron la posición de los

andinos contra la biopiratería y en carta enviada al representante comercial de Estados Unidos en julio de 2005 manifestaron que: “es de gran importancia que las normas de propiedad intelectual en el TLC Andino apoyen la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos biológicos únicos de esta región” (*El Tiempo*, 16.08.05, 1-11).

Si bien Estados Unidos considera a la biodiversidad y al conocimiento tradicional asociado como valores instrumentales necesarios para incrementar la rentabilidad a favor de las grandes multinacionales de la bioprospección. La Comunidad Andina (CAN) los adopta como valores estratégicos necesarios para lograr el desarrollo sostenible de sus países miembros. El valor intrínseco que le den los indígenas y los afroamericanos a la biodiversidad, no sólo contribuye a la conservación de la biodiversidad, sino a la supervivencia de los 79 pueblos indígenas de la región andina, por lo tanto, es urgente garantizarles una protección *sui generis* o especial. En Colombia el gobierno en las negociaciones del TLC tiene que cumplir la obligación de aplicar las directivas de la OIT frente a los cuatro grupos étnicos de Colombia: los indígenas, comunidades negras o afrocolombianas, raizales del departamento archipiélago de San Andrés y Providencia y gitanos (rom).

El artículo asume como hipótesis central que el TLC en el acceso a la biodiversidad, en los capítulos de propiedad intelectual, medio ambiente y el Acuerdo

de Cooperación Ambiental, ACA, debe ser visto como parte de un proceso de regulación de la biodiversidad a nivel global, previo a su negociación y suscripción. Es desde esta perspectiva que se analiza la *propuesta de biodiversidad* presentada por los andinos a Estados Unidos, en la que hay que tener en cuenta la autodeterminación de los pueblos, en otras palabras su sistema legal particular de sus territorios, conforme con su soberanía, autonomía y gobernabilidad. En las negociaciones del TLC de Colombia con Estados Unidos hay que aplicar los lineamientos del Convenio 169 de la OIT, ratificado por la Ley 21 de 1991<sup>1</sup>.

## I. EL VALOR DE LA BIODIVERSIDAD

El término biodiversidad significa variedad de vida y es sinónimo de diversidad biológica, término definido por el artículo 2 del CDB como “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad entre cada especie, entre las especies y los ecosistemas”. La escala más alta de biodiversidad la constituyen los ecosistemas,

esto es “los sistemas ecológicos en los que los organismos vivos interactúan entre sí y con los elementos del medio inerte” (Pascual Trillo, 1997, 214).

### 1.1. ¿Por qué tiene valor la biodiversidad?

La respuesta no es tan sencilla como parece. Hay una amplia gama de posiciones agrupadas en dos extremos:

a. La ética ecocéntrica o de la tierra de Aldo Leopold, según la cual la naturaleza *no* humana tiene un valor intrínseco, inherente. En otras palabras, tiene un valor *per se*: no necesita de nadie que se lo otorgue. (Azqueta, 1994, capítulo primero). La biodiversidad tiempo tiene un valor *per se*, independiente de la perspectiva humana: “Todos los organismos vivos tienen un valor intrínseco: las praderas, los bosques, los ríos y otros ecosistemas no sólo existen para servir a los humanos” (WRI, 2002, 11).

Hay varias declaraciones ecocéntricas dirigidas por los indígenas a la humanidad. Los líderes de las tribus indígenas de origen Mamo, Kogui, Wiwa, Kankuamo y Arhuaco de Sierra Nevada (Colombia) en su reunión «El pensamiento tradicional: vía para la paz»,

<sup>1</sup> Ley 21 de 1991 (marzo 4), por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989. Diario Oficial, año cxxvii, N. 39720. 6, marzo, 1991. pág. 1.

preguntan ¿quién paga a la madre (tierra) el aire que respiramos, el agua que fluye, la luz del sol? y al respecto expresan la necesidad de cambiar el pensamiento sobre la relación de las naciones y las personas con su entorno natural y las llama a unirse a la exigencia de un cambio de comportamiento de la humanidad, una mejora de la conducta hacia dichas etnias y del trato hacia la madre tierra (Ulloa, 2005, 203-205).

- b. La ética antropocéntrica, según la cual las cosas, incluido el medioambiente, tienen valor en su relación con el ser humano. La biodiversidad tiene valor en cuanto, en tanto y en la medida que se lo asignen las personas. El valor depende de la función que el ser humano considera que cumple (conservación, aplicación industrial, aprovechamiento comercial). El análisis económico está ubicado en este ámbito y abarca una serie de valores instrumentales para el ser humano (Azqueta, 1994, capítulo primero).

En la actualidad se aplica el valor dual: “Cuando hablamos de biodiversidad nos referimos a una realidad suficiente de valor intrínseco que, a la escala humana, tiene valores culturales, científicos y económicos en la forma de *bienes de fondo*<sup>2</sup> y *servicios ecosistémicos*. De los bienes de fondo se destacan los últimos vestigios de bosque natural, los recursos genéti-

cos y moleculares, las especies de distribución restringida o endémica, las especies migratorias y ecosistemas compartidos, los rastrojos y zonas de transición o con efectos de borde. En los servicios ecosistémicos se incluyen la propia producción de biodiversidad, las funciones ecológicas de los bosques y de control de gases, la conservación de suelos y de humedad, el control de pérdidas, contaminación y desechos de la producción, y los servicios culturales y recreativos (Casas, 1998, 97-98).

El valor instrumental, de conservación o aprovechamiento de estos cultivos” (BID, 2003, 169).

## 1.2. ¿Valor instrumental o intrínseco para el conocimiento tradicional?

Desde hace algunos años el conocimiento tradicional pasó a ser un bien preciado para compañías que los utilizan para encontrar plantas con principios activos medicinales. El interés de los bioprospectores y las empresas farmacéuticas para acceder a los conocimientos tradicionales es muy grande porque gracias a su utilización se demoran menos y reducen gastos en sus investigaciones. “Se afirma que cuando una investigación se hace al azar debe hacerse un análisis de diez mil muestras para encontrar una que sea susceptible de entrar en el mercado. Un laboratorio mo-

<sup>2</sup> Concepto de Francisco Quesnay (1694-1774).

derno, puede analizar 150 mil muestras por año. No obstante, cuando un especialista indígena es consultado, las oportunidades de encontrar una molécula pasan a uno sobre dos (RAFI, 1996<sup>a</sup>: 32). Si tres comunidades usan la misma planta para una misma enfermedad, una empresa de bioprospección examinará sistemáticamente la misma planta (De la Cruz, *et al.*, 2005, 16 y 18).

El mercado anual combinado de productos derivados de recursos genéticos en estos sectores fármacos, nutraceuticos, principales cultivos, horticultura, aplicaciones biotecnológicas en áreas diferentes de la agricultura y salud, cosméticos está entre los US\$500 y US\$ 800 billones. Las cifras demuestran la importancia para el comercio internacional de los recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado. Sin embargo, tan sólo se le asigna el valor instrumental necesario para aumentar la rentabilidad de las empresas de la bioprospección, y no se le considera como un valor intrínseco por lo que ello representa para los pueblos indígenas (De la Cruz, *et al.*, 2005, 19 y 20).

### 1.3. ¿Quién decide sobre el valor de la biodiversidad?

La pregunta se refiere a ¿cuál es el colectivo de personas que pueden exigir que las

potenciales modificaciones de su bienestar, que supone un cambio en la biodiversidad, sean tenidas en cuenta a la hora de tomar decisiones? El tema es doblemente complicado, pues cada vez son más frecuentes los casos en los que la actividad nociva (o positiva) para el medio ambiente, se origina en un grupo social determinado (un país, por ejemplo), mientras que las consecuencias negativas las padecen otros (Azqueta, 1994, 13).

En efecto en el acceso a la biodiversidad hay una asimetría de intereses y de poder. Vemos que hay una comunidad de personas que produce conocimiento “in situ”<sup>3</sup>, en los bosques neotropicales que habita, que utiliza el territorio de manera cotidiana y simbólica. Mientras que hay unas industrias de punta, que tienen los avances tecnológicos para darle valor a la biodiversidad y apropiársela, tanto de manera física, como a través de derechos de propiedad intelectual.

Fernando Casas particulariza la asimetría entre las comunidades de personas que pertenecen a los sistemas locales abiertos y las que pertenecen a los sistemas globales de concentración y centralización. “De una parte los sistemas locales abiertos, en sus componentes tangibles e intangibles, es decir, las prácticas de conocimiento, uso y conservación de la biodiversidad, y la biodiversidad misma

<sup>3</sup> Lo contero es el conocimiento “ex situ” que se produce en los laboratorios o jardines botánicos, fuera de su hábitat natural.

representada por los bienes de fondo y los servicios ecosistémicos. De otro, los sistemas globales de concentración y centralización del conocimiento sobre la biodiversidad, los avances tecnológicos que valorizan la biodiversidad y la apropiación física e intelectualmente” (Casas, 1998, 99). Lo que se busca es una política macroeconómica, sectorial, regional y local de apoyo a los sistemas locales abiertos (Casas, 1998).

Álvaro Zerda hace énfasis en las relaciones asimétricas de las comunidades indígenas y la sociedad moderna: “Para la sociedad moderna en su conjunto representa la posibilidad de acceso a saberes que pueden llegar a significar el desarrollo de soluciones para la preservación de la salud, para la producción agrícola o industrial. Para actores particulares de esa sociedad representa la posibilidad de adelantar actividades rentables económicamente o de avance del conocimiento *per se*. Por el contrario, para las comunidades indígenas su conocimiento es una parte constitutiva de su sociedad y de su razón de ser” (Zerda, 2004, 30). Lo que se persigue es el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas para asegurar la supervivencia de su sistema de conocimiento, lo que significa a su vez a la supervivencia de las mismas comunidades (Zerda, 2004, capítulo cuarto).

#### 1.4. ¿De quién es la biodiversidad?

¿De quién es la biodiversidad? ¿Es, por

ejemplo, patrimonio de la humanidad, nacional o local?

En el siglo XX el agotamiento de la biodiversidad fue alarmante. Sólo se encuentran relativamente intactos los ecosistemas de tundra, los árticos y las profundidades marinas. La cubierta forestal se ha reducido como mínimo en un 50% en todo el mundo; los bosques tropicales secos de Centroamérica, son ecosistemas casi desaparecidos. Las áreas de humedales han quedado reducidas a la mitad, las praderas han disminuido en algunas regiones en más de un 90% (WRI, 2002, 51).

El problema de la pérdida de biodiversidad desborda las fronteras nacionales y los intereses locales. El mantenimiento de la diversidad es un problema global, que requiere de cooperación global. El interés global de la biodiversidad se basa en dos aspectos: la diversidad misma y el mantenimiento de procesos globales. “Para quienes consideran a la biodiversidad como un bien público verdaderamente global, ven el problema del arca de Noé: asegurarse de que una selección representativa de los diversos rangos de genes, organismos y ecosistemas sobreviva la carnicería actual de la pérdida de hábitat, invasiones de especies extrañas, sobreexplotación, contaminación y cambio climático” (BID, 2003, 169). Planteamiento que obedece a una ética antropomórfica extendida, en la que la biodiversidad tiene unos valores éticos, estéticos y económicos, para las generaciones futuras.

## II. RÉGIMEN GLOBAL APLICABLE A LA BIODIVERSIDAD

Diferentes foros políticos y jurídicos internacionales han venido definiendo los elementos de referencia comunes y principios aceptados libre y universalmente por los sujetos del derecho internacional, en los que los estados puedan ejercer plenamente su soberanía y participar al mismo tiempo en una toma de posición global y concertada sobre el tema de la biodiversidad. En efecto, hoy en día se cuenta con varios instrumentos globales que regulan la biodiversidad y establecen el régimen de propiedad y los valores que la comunidad internacional les asigna.

ción de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La Declaración de Estocolmo señala que: «El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat (...). En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres».

La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO, en 1972, define como patrimonio natural, lo siguiente: “los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por

### Tratados relacionados con la conservación de la diversidad biológica

Convenio sobre Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992)

Convención relativa a Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat para Aves Acuáticas (Ramsar, 1991)

Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de los Animales Silvestres (Bonn, 1979)

Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro de la Fauna y Flora Silvestre (Washington, 1973)

Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (París, 1972)

### 2.1 Década de los setenta: énfasis en la diversidad biológica

Las primeras medidas para proteger la biodiversidad como un bien global, fueron tomadas en 1972 por dos foros: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo y la Conferencia General de la Organiza-

grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, los lugares naturales o

las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural”.

Desde ese entonces, “incumbe a la colectividad internacional entera participar en la protección del patrimonio natural de valor universal excepcional prestando una asistencia colectiva que sin remplazar la acción del Estado interesado la complete eficazmente”. Asimismo, a partir de este convenio, el “deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo”.

Veinte años más tarde, en la llamada Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, en 1992, el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) establece que la diversidad biológica no es *patrimonio de la humanidad*, por el contrario, reconoce enfáticamente los derechos soberanos de los recursos biológicos, y establece al mismo tiempo que la conservación de la diversidad biológica es de *interés común de la humanidad*. Se concentra en la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad<sup>4</sup>.

Para que el acceso a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a que se refiere el CDB en ningún

caso afecte los derechos soberanos del país de origen sobre sus recursos biológicos y genéticos, la Conferencia de las Partes del CDB, acogió las *Guías de Bonn*<sup>5</sup> como un conjunto de directrices que presta asistencia a las partes, a los gobiernos y a otros interesados en preparar una estrategia general de acceso y participación en los beneficios y en señalar los pasos implicados en el proceso de obtener acceso a los recursos genéticos y participación en los beneficios.

<b>Objetivos de las directrices de Bonn Guías voluntarias para la reglamentación sobre acceso a la diversidad biológica</b>
Garantizar certidumbre y claridad jurídicas
Reducir al mínimo los costes ocasionados por las transacciones asociadas a los procedimientos de acceso
Asegurar que las restricciones de acceso sean transparentes, tengan un fundamento jurídico y no pongan en peligro ni la transmisión de los conocimientos tradicionales, ni las tradiciones
Obtener el permiso tanto de la autoridad o autoridades nacionales competentes del país receptor, como de las partes interesadas pertinentes, es decir, las comunidades indígenas y locales, según corresponda a las circunstancias y de conformidad con la legislación nacional

Información tomada de: WIPO/GRTKF/IC/6/4, párrafo 98.

<sup>4</sup> Los objetivos del CDB son: (i) la conservación de la diversidad biológica, (ii) la utilización sostenible de sus componentes y (iii) la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven del uso de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a esos recursos, una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes y una financiación apropiada, entre otras cosas.

<sup>5</sup> Las directrices de Bonn con enmiendas se adoptaron en abril de 2002 en la Haya, en la Sexta Conferencia de las Partes del CDB, el texto de las mismas, quedó incluido en la Decisión VI-24 sobre acceso a los recursos genéticos, quedando consignado en los párrafos 4, 5 y 6 de la Sección IA de disposiciones generales.

Las partes del CDB en la séptima conferencia de las partes y por recomendación de la Cumbre de Johannesburgo, se comprometieron a negociar un régimen internacional para promover y salvaguardar la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de la diversidad biológica y sus componentes, dentro del marco del CDB, en el 2005, se iniciaron las negociaciones de dicho régimen internacional, con base en las directrices de Bonn. (UNEP/CDB/MYPOW/6/18, 7 de enero de 2003).

## 2.2. Década de los noventa: énfasis en la diversidad cultural

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo reconoce el valor de conservación de la diversidad cultural, al señalar que: “Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible”<sup>6</sup>. En la actualidad todavía no se ha logrado dicho objetivo y son muchos los foros internacionales que tratan de solucionar la asime-

Foros políticos y jurídicos en los que se debate sobre la diversidad cultural
Convenio sobre Diversidad Biológica
- Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre artículo 8(j) y disposiciones conexas
- Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre acceso y participación en los beneficios
Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
Organización Internacional del Trabajo
Foro Indígena Internacional sobre Biodiversidad
Organización Mundial sobre la Propiedad Intelectual - Comité Intergubernamental sobre propiedad intelectual y recursos genéticos, conocimientos, tradicionales y folclor.
Organización Mundial del Comercio - Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Organización Mundial de la Salud
Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación en particular en África
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

<sup>6</sup> Declaración de Río, 1992, Principio 22, que concuerda con la Declaración de Estocolmo, 1972, Principio 15, “Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener más beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista”.

tría de poder e intereses entre los sistemas que le dan valor a la biodiversidad: el tradicional y el científico.

El CDB en el artículo 8(j) circunscribe los conocimientos tradicionales a “los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica”<sup>7</sup>. Se puede decir que a partir del CDB la diversidad biológica empieza a comprender la biodiversidad cultural, esto es el conocimiento que sobre ésta han desarrollado las comunidades (Instituto Humboldt, 2000, 236). La variedad de culturas humanas sobre el planeta también es considerada una clase de biodiversidad.

El término biodiversidad cultural es sinónimo de la expresión conocimientos tradicionales en el sentido amplio que le ha dado la OMPI y comprende: “los sistemas de conocimiento, creaciones, innovaciones y expresiones culturales que se han transmitido de generación en generación. Se considera, por lo general, que pertenecen a un pueblo en particular, o a su territorio y evolucionan constantemente en respuesta a los cambios que se pro-

ducen en su entorno. Entre las categorías de conocimientos tradicionales figuran los agrícolas, los científicos, los técnicos, los ecológicos, los medicinales, incluidos las medicinas y los conocimientos conexos, los relacionados con la diversidad biológica, las expresiones de folclor en forma de música, baile, canción, artesanía, dibujos y modelos, historias y obras de arte; como los nombres, las indicaciones geográficas y símbolos, y bienes culturales muebles” (WIPO/GRTKF/IC/7/6, párrafo 48).

El Comité Intergubernamental sobre propiedad intelectual y recursos genéticos, conocimientos tradicionales y folclor<sup>8</sup> en el aspecto de protección a los conocimientos tradicionales, estén o no relacionados con los recursos genéticos clasifica las formas de protegerlo y aclara que nos son excluyentes, por el contrario, son complementarias. (Gómez Lee, 2004, 142-153).

Si bien los conocimientos tradicionales o saberes ancestrales de los pueblos indígenas se relacionan con una serie de prácticas colectivas e integrales, “la necesidad de su protección surge como un tema novedoso que cobra relevancia por su papel estratégico en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, lo que

<sup>7</sup> La definición de “conocimientos tradicionales” no sólo es pertinente al Convenio sobre Diversidad Biológica sino también a otros procesos tales como el TI FAO (artículo 9.2 (a)), la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación en particular en África (UNCCD) (artículos 16 (g) y 17.1.(c)) y la labor del Comité Intergubernamental sobre propiedad intelectual y recursos genéticos, conocimientos tradicionales y folclor de la OMPI Comparar: UNEP/CBD/WG8J/3/7 de 24 de octubre de 2003).

<sup>8</sup> Creado por la Asamblea General de la OMPI, en octubre de 2000, como un foro en el que los estados miembros de la OMPI, otros miembros de la ONU, organizaciones intergubernamentales y ONG.

COMITÉ OMPI		
PROTECCIÓN DE CONOCIMIENTO TRADICIONAL		
PREVENTIVA	POSITIVA	PARTICULA
Documentar el conocimiento tradicional que está en el estado de la técnica Bases de datos	Acoger una forma de protección vigente. Derechos de propiedad intelectual Contratos	Darle el valor intrínseco que los proteja conforme con lo que representa para los pueblos Sistemas <i>sui generis</i>
Publicaciones Periódicas	Códigos de ética Restricciones de acceso.	
Enfoque global		
Enfoque exhaustivo o combinado		

ha llevado a los pueblos indígenas a adoptar posiciones estratégicas en foros multilaterales buscando su protección para evitar una protección indebida sin su consentimiento informado previo” (De la Cruz, *et. al.*, 2005, 12).

Por consiguiente, los pueblos indígenas se han organizado en un espacio de debates y consensos de los pueblos indígenas a nivel global, a través del Foro Indígena Internacional sobre Biodiversidad (FIIB)<sup>9</sup> y han planteado que “les corresponde a ellos la custodia, control y administración de los conocimientos tradicionales, y que si es cierto que deben existir normas de protección internacional, éstas deben ser mediante un sistema diferente (*sui generis*), debido a que los sis-

temas de propiedad intelectual vigentes protegen derechos privados a la invención y persiguen fines exclusivamente comerciales, en tanto que, los conocimientos tradicionales son de propiedad colectiva de todo un pueblo y muchas veces no tienen fines comerciales”.

En la elaboración de los elementos del sistema *sui generis* para la protección de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales, se destaca la labor del Grupo de Composición Abierta sobre el artículo 8(j) del CDB. Uno de los principales logros del Grupo es el Proyecto de Directrices Voluntarias *Agwé: Kon*, llamadas así gracias a un término dado por la comunidad Mohawk de Montreal y que significa *todo en la creación*.

<sup>9</sup> Desde la Conferencia de las partes del CDB en Nairobi, se logró reconocimiento oficial del FIIB como instancia consultiva, es el espacio de debates y consensos de los pueblos indígenas a nivel global.

**Objetivos de las Directrices Agwé Kon**  
**Guías voluntarias para la elaboración de los elementos de sistemas *sui generis***

Realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales y sociales de proyectos de desarrollo propuestos que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares.

Ofrecer un marco que garantice la plena participación de comunidades indígenas y locales en la evaluación de las preocupaciones culturales, ambientales y sociales en las propuestas de desarrollo.

Fuente de la información: UNEP/CBD/COP/7/7 de 12 de diciembre de 2003.

Desde 1996 la Comunidad Andina de naciones, CAN empieza a preocuparse por el tema de los cocimientos tradicionales, por el papel fundamental que cumplen en relación con la conservación y manejo de los recursos genéticos y biológicos, y expide la Decisión 391<sup>10</sup> valorándolo como el componente intangible de la biodiversidad que transforma al bien de la naturaleza (gen) en un recurso genético, pero hoy su tarea es lograr la protección *sui generis* de los conocimientos tradicionales colectivos e integrales, conforme las decisiones 523 y 524.

Once años después, los miembros de la CAN (excepto Perú) todavía no cumplen con el mandato de la Decisión 391<sup>11</sup> de establecer “un régimen especial o una nor-

ma de armonización, según corresponda, que esté orientado a fortalecer la protección de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas, afrocolombianas y locales, de conformidad con el artículo 7 de la Decisión 391, el Convenio 169 de la OIT y el CDB”. La CAN está en mora de considerar el conocimiento tradicional por su valor intrínseco para los pueblos y comunidades locales y darles una protección de su propio tipo o *sui generis*, conforme el estudio<sup>12</sup> presentado por la Secretaría General y la Corporación Andina de Fomento (CAF) refiriéndose a los *conocimientos tradicionales, colectivos e integrados*, es decir, “todas las sabidurías ancestrales y conocimientos colectivos que

<sup>10</sup> La Decisión 391 delimitó el componente intangible como “todo conocimiento, innovación o práctica individual o colectiva, con valor real o potencial, asociado a los recursos genéticos, o sus productos derivados o al recurso biológico que los contiene, protegido o no por regímenes de propiedad intelectual”.

<sup>11</sup> Octava disposición transitoria.

<sup>12</sup> De la Cruz, Rodrigo, Muyuy Jacanamejoy, Gabriel, Viteri Gaulinda, Alfredo, Flóres, Germán, González Hunpire, Jaime, Mirabal Díaz, José Gregorio, Guimarález, Robert, 2005. Elementos para la protección *sui generis* de los conocimientos tradicionales colectivos e integrales desde la perspectiva indígena, en: De la Cruz, Rodrigo, Szauer, María Teresa, López Roberto, Guinand, Luisa Elena (ed.) Caracas, Corporación Andina de Fomento, Secretaría General de la Comunidad Andina.

poseen los pueblos indígenas, afroamericanos y comunidades locales fundamentadas en la praxis milenaria y su proceso de intercambio hombre-naturaleza y transmitidos de generación en generación, habitualmente de manera oral”. Esta decisión no es exhaustiva y da más elementos hacia una definición integral de los mismos (De la Cruz, *et. al.*, 2005, 11 y 41).

### **2.3. La primera década de los 2000: énfasis al patrimonio cultural inmaterial**

La Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de la UNESCO tiene por objeto “la protección de tradiciones y expresiones orales -incluido el idioma como vector del patrimonio cultural inmaterial- artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo y técnicas artesanales tradicionales”. El conocimiento tradicional sobre la biodiversidad quedó cobijado por esta convención y en su preámbulo reconoce que “las comunidades, en especial los indígenas, los grupos y en algunos casos los individuos desempeñan una importante labor en la producción, la salvaguarda, el mantenimiento y la recreación del patrimonio cultural inmaterial, contribuyendo con ello a enriquecer la diversidad cultural y la creatividad humana”.

Para defender este patrimonio, la Convención prevé la elaboración de inventarios nacionales de los bienes que se

deben proteger y la creación de un Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, formado por expertos de los futuros estados partes, y la creación de dos listas: una representativa del patrimonio inmaterial de la humanidad y otra en la que figuren los elementos de ese patrimonio cuya salvaguarda se considera urgente.

Mediante la Declaración de Quirama, los presidentes de los países miembros de la CAN instruyeron a las autoridades nacionales competentes que adhieran a la Convención Internacional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial en el marco de la próxima Conferencia General de la UNESCO, en tanto que su aplicación permitirá reforzar las políticas nacionales a favor de la protección de la memoria e identidad de los pueblos y las culturas andinas.

Si bien el reconocimiento de la biodiversidad cultural ha replanteado algunas dinámicas territoriales, las demandas de los pueblos por autodeterminación (Convenio 169 de la OIT) para establecer el valor intrínseco que tienen sus conocimientos tradicionales colectivos e integrados, todo depende de que en la bioprospección que adelantan las empresas de la vida, éstas reconozcan los derechos colectivos y el sistema legal particular dentro de los territorios de los pueblos, respetando su soberanía, autonomía y gobernabilidad en sus territorios y, por último, dándoles el tratamiento de patrimonio intelectual colectivo de los pueblos (UNESCO).

### III. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO: SIGLO DE LA BIOTECNOLOGÍA

El TLC entre Colombia, Ecuador y Perú, tres países megadiversos,<sup>13</sup> y Estados Unidos, potencia en biotecnología, coloca en primer plano el debate del valor de la biodiversidad, en el que se enfrenta la tecnología de Estados Unidos y el patrimonio natural y cultural de la región andina. Es así como estudios de la CEPAL al referirse al *siglo de la biotecnología*<sup>14</sup> llaman la atención en que el acceso a la biodiversidad sin solución internacional es un aspecto que reviste una “significativa importancia en la seguridad estratégica de los recursos naturales (...) ni los Estados sede de estos recursos ni los pueblos indígenas reciben compensaciones, y más bien, deben afrontar el costo que significa acceder al producto generado (pagando patentes) gracias a dichos conocimientos o recursos” (CEPAL, 2005, capítulo cuarto, D, 68).

#### 3.1. Las negociaciones del TLC

Los tres andinos han introducido un aspecto que no está en ningún otro TLC, pues “exigen que el consentimiento infor-

mado previo del país de origen de los recursos biológicos empleados y de las comunidades locales respectivas sea un requisito de todo patentamiento en el campo de la biotecnología. Demandan que en el Tratado se establezca una reglamentación en la que se expliciten claramente los términos de acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales de la población, en los que la contraprestación económica o de cooperación para su conservación y desarrollo deben ser principios rectores” (CEPAL, 2005, 69). Ésta es la propuesta de biodiversidad, que ha sido presentada por los andinos en el capítulo de derechos de propiedad intelectual, mientras que en el capítulo de medio ambiente no se negocian los temas de acceso a recursos genéticos, conocimientos tradicionales o biopiratería, que son abordados en las discusiones de la propiedad intelectual, en estrecha coordinación con dicho capítulo

([http://www.mincomercio.gov.co/Asuntos\\_Ambientales.doc](http://www.mincomercio.gov.co/Asuntos_Ambientales.doc) consultado el 30 de junio de 2005). Por ejemplo, en el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA), los andinos pretenden obtener tanto un reconocimiento a la importancia de la preservación de la biodiversidad por

<sup>13</sup> Ocho de los quince países que comparten la mayor biodiversidad del planeta, son latinoamericanos: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México Perú y Venezuela. Suscribieron el 18 de febrero de 2002 el Grupo de Países Megadiversos Afines junto con China, Filipinas, la India, Indonesia, Kenia, Madagascar y Malasia.

<sup>14</sup> Citando a Rifkin, Jeremy, 1999. *El siglo de la biotecnología : el comercio genético y el nacimiento de un mundo feliz*, Barcelona, Editorial Crítica-Marcombo.

parte de Estados Unidos, como desarrollos concretos en este tema a través de la cooperación, para que comprenda el programa de cooperación en las áreas que los países andinos identifican como prioritarias, tales como “la protección y preservación del medio ambiente y la biodiversidad, la producción y exportación de bienes y servicios ambientales y la transferencia de tecnología, entre otras” (<http://www.mincomercio.gov.co> Propiedad

Intelectual\_2.doc consultado el 30 de junio de 2005).

La negociación se puede dividir en dos etapas: en la primera los andinos presentan su propuesta para reducir el fenómeno de la biopiratería y en la segunda Estados Unidos presenta su contrapropuesta sobre el tema.

### 3.2. Primera etapa de las negociaciones

FECHAS	RONDA	PRIMERA ETAPA: Los andinos presentan la <i>propuesta de biodiversidad</i>
8 y 19 de mayo 2004	Cartagena-Colombia	Estados Unidos reconoció en Cartagena la importancia del tema y la necesidad de concretarlo en un “plan de trabajo comprensivo”.
14 a 18 de junio 2004	Atlanta-Estados Unidos	En la mesa de propiedad intelectual se trabajó en intercambiar información en los temas: régimen de acceso a recursos genéricos, propiedad intelectual (patentes y marcas), observancia, derechos de autor y asuntos de alta sensibilidad (patentes y datos de prueba). Los países andinos buscaron establecer salvaguardias de acceso a los recursos genéricos y asegurar respeto al régimen andino existente y cooperación en esa materia. En la mesa de asuntos ambientales los andinos le reiteraron a Estados Unidos la necesidad de incluir en el capítulo de asuntos ambientales, un reconocimiento a la importancia de la preservación de la biodiversidad, así como de definir proyectos concretos de cooperación, basados en las prioridades de los países andinos en esta materia, a ser desarrollados en el marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental.
26 a 30 de julio 2004	Lima-Perú	El grupo de propiedad intelectual de los andinos presentó a la delegación de los Estados Unidos su propuesta de biodiversidad, haciendo énfasis en la necesidad de abordar esta temática en la actual negociación. En la mesa de asuntos ambientales ambas partes pusieron sobre la mesa sus propuestas, las intercambiaron y empezaron a discutir los textos que conformarán el capítulo ambiental del TLC. Los andinos de manera unánime se comprometieron a presentar en la cuarta ronda las propuestas andinas sobre mecanismos de participación pública en el

		marco del capítulo de asuntos ambientales, el ACA y su relación con los acuerdos multilaterales medioambientales AMUMA.
13 a 17 de septiembre 2004	Fajardo-Puerto Rico	En la mesa de propiedad intelectual los países andinos terminaron de hacer la presentación de los textos de negociación, las sesiones se dedicaron a intercambiar información y a conocer las reacciones por parte de los Estados Unidos. La mesa de asuntos ambientales inició la construcción del texto de mesa, que es el texto que refleja y consolida las propuestas presentadas por ambas partes y pone de presente las diferencias y los puntos de concordancia de las partes. Las discusiones se centraron en cinco aspectos de alta importancia para los países andinos, dentro del que se destaca la discusión sobre el tema de la biodiversidad.
25 a 29 de octubre	Guayaquil-Ecuador	En la mesa de propiedad intelectual los andinos expresaron a Estados Unidos "la necesidad de replantear su nivel de ambición en áreas sensibles para los países andinos como las de patentes y protección de datos prueba, como condición para poder avanzar en la negociación". En la mesa de asuntos ambientales se iniciaron las conversaciones para la negociación del ACA.
30.11.04-2.12. 04		
7 a 11 febrero de 2005	Tucson-Estados Unidos	"En propiedad intelectual el avance se mediría en los paquetes de acuerdo, siendo indispensable la presentación del llamado paquete de Biodiversidad vs. Protección Datos de Prueba" <sup>15</sup> .

Fuente: La tabla está basada en la información contenida en los documentos de la página oficial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (<http://www.mincomercio.gov.co>, consultada el 30 de junio)

Esta primera etapa se caracteriza por la presentación que hicieron los andinos de unos mecanismos acordes con el régimen comunitario de acceso a la biodiver-

sidad para reducir la biopiratería y tratar de introducir en el sistema de patentes de Estados Unidos los elementos de un ADPIC *sui generis*<sup>16</sup>, característicos de la pri-

<sup>15</sup> En resumen, en este paquete los negociadores andinos le piden al equipo dirigido por Regina Vargo que retire de la mesa la propuesta de patentabilidad de plantas y animales a cambio de concesiones en el área de medicamentos.

<sup>16</sup> Mientras que un ADPIC *sui generis*, lo define la autora como "todas aquellas reglamentaciones o propuestas de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, que tratan de incluir sistemas de protección para el caso particular o de otro tipo, sobre los recursos biológicos y genéticos y los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados o no a los recursos biológicos y genéticos. Sus disposiciones jurídicas hacen compatible los principios del CDB con los del Acuerdo sobre los ADPIC, los que todavía no son compatibles a nivel internacional" (Gómez Lee, 2005, CLACSO).

mera normatividad comunitaria que en el mundo introduce normas especiales de acceso a los recursos genéticos y sus productos derivados: la andina.

### 3.2.1. En la propuesta los andinos apelan a las normas de la CAN

El problema es que Estados Unidos no ha ratificado el CDB a pesar que el convenio cuenta con 188 partes y 168 signatarios. En consecuencia, el socio comercial de los andinos es uno de los pocos miembros de la comunidad internacional que todavía no reconoce los derechos soberanos que tienen los estados sobre sus recursos naturales; y su legislación desconoce el principio de consentimiento informado previo y términos mutuamente acordados para que las partes acuerden la distribución justa y equitativa de los beneficios que se derivan del acceso a los recursos genéticos. Mientras que los recursos genéticos<sup>17</sup> y sus derivados son considerados patrimonio de la nación o del Estado de cada país miembro, de acuerdo con las disposiciones del CDB y la Decisión 391.

En estas condiciones, los andinos deciden presentar la propuesta, ya que en palabras del ministro de comercio, indus-

tria y turismo de Colombia: “Lo que buscamos es mejorar las reglas en ese campo para reducir sustantivamente el fenómeno de la biopiratería [...] En este ámbito tenemos intereses ofensivos. Los tenemos también en el área de los conocimientos tradicionales [...] Cuando digo defensivos quiero precisar, y lo he dicho multitud de veces, que nuestro interés en la negociación es la preservación del *status quo*. Nuestro margen de movimiento en ese campo es cero o cercano a cero” (Botero, 2005, 29).

Al iniciarse las negociaciones del TLC en mayo de 2004 el *status quo* del régimen comunitario en la materia estaba conformado por las decisiones andinas vigentes para la fecha, relacionadas en la siguiente tabla.

La iniciativa andina se presenta con pocas posibilidades de éxito, pues no la presenta la CAN<sup>18</sup>. No participan los actores ambientales de la CAN (Comité Andino de Autoridades Ambientales, la Secretaría General y la sociedad civil organizada) los comités Andino sobre Recursos Genéticos creado por Decisión 391 y de Expertos en Variedades Vegetales creado por la Decisión 345, ni la mesa de la Decisión 524 (Gómez-Lee, 2004).

La realidad es que no se está dando

<sup>17</sup> Al recurso genético puede dársele un tratamiento jurídico de propiedad independiente al previsto para el recurso biológico. Aunque éste contiene al primero, mientras formen unidad o estén integrados, la función ecológica impuesta a la propiedad privada y el interés nacional garantizan la propiedad pública de la nación y una vez separados cada uno se sujeta al régimen jurídico que le es propio (C.E., S. Consulta. Conc. 977, ago. 8/ 97, M.P. César Hoyos Salazar).

<sup>18</sup> Sin embargo, CITES sí reconoce el CDB y Estados Unidos sí ratificó CITES.

cumplimiento a la Declaración de Río, que ordena que: “Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible” (Principio 22). La participación de la mesa de trabajo de los pueblos indígenas de la CAN debió convocarse.

Se recomienda adelantar un proceso

de cabildeo intenso para lograr el apoyo de la iniciativa andina ante el bloque de los países megadiversos, el Foro Indígena Internacional sobre Biodiversidad, la Comunidad Sudamericana de Naciones, y otras ONG norteamericanas<sup>19</sup> y, en fin, la llamada sociedad civil global<sup>20</sup>. Para ganar legitimidad en dicho cabildeo, es fundamental que los andinos actúen conforme con las decisiones 345, 435, 523 y 524 y la Declaración de Quirama (Gómez-Lee, 2004, capítulo de recomendaciones).

### 3.3. Segunda etapa de las negociaciones

FECHAS	RONDA	SEGUNDA ETAPA: Estados Unidos presenta la <i>contrapropuesta de biodiversidad</i>
14 a 18 de marzo de 2005	Washington-Estados Unidos	“Los negociadores norteamericanos han insistido en patentar organismos vivos (plantas y animales)” (CEPAL, 2005, 63).
18 a 22 de abril de 2005	Lima – Perú	Los expositores manifestaron que en cuanto al consentimiento previo de la comunidad o el país de origen del recurso y prever participación justa y equitativa en los beneficios el tema se puede considerar en el ACA. Estados Unidos sólo aceptó tratar el tema de intercambio de información entre las autoridades que conceden las patentes, como un mecanismo para prevenir la biopiratería.
6 a 10 de junio de 2005	Guayaquil-Ecuador	Los expositores manifestaron que Estados Unidos expresó que el tema se resolvía en las negociaciones del Consejo del ADPIC, conforme el documento IP/C/W/449.

<sup>19</sup> Ya se cuenta con el apoyo de las cinco ONG ambientalistas más grandes de Estados Unidos (El Tiempo, 16.08.05, 1-11).

<sup>20</sup> Sociedad civil “como medio a través del cual se negocian, comentan y meditan los contratos o pactos sociales entre los individuos y los centros de poder político y económico” (Kaldor, 2005, 26).

18 a 23 de julio de 2005	Miami Estados Unidos <sup>21</sup>	Los expositores manifestaron respecto a lo de la biodiversidad lo mismo que en la informativa pasada, aduciendo que era un gran logro ya el hecho de involucrar el tema de biodiversidad. Como un elemento nuevo, comentaron que Estados Unidos hizo preguntas verbales sobre cómo operaba la Decisión 391 de la CAN, definiciones, cuándo es recurso biológico y cuándo genético, y los expositores manifestaron que habían dado una respuesta adecuada. En lo relativo a la biopiratería, Estados Unidos no se ha manifestado. Dijeron que hay una propuesta andina, de mecanismos para compartir información con las oficinas de patentes y buscar un mecanismo de solución frente a la biopiratería.
--------------------------	------------------------------------	--

Fuente: La tabla está basada en la información suministrada por el equipo negociador en las sesiones informativas de resultados de las rondas del TLC en la Plaza de Artesanos de Bogotá, porque a partir de la octava ronda la información contenida en los documentos de la página oficial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia se encuentra contenida en cuadros de los que es difícil extraer información respecto a la propuesta de biodiversidad.

La segunda etapa de las negociaciones comprende las cuatro últimas rondas del TLC<sup>22</sup> y se caracteriza porque Estados Unidos en el tema de *recursos genéticos y conocimientos tradicionales*, apela a las flexibilidades de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio de la OMC (Acuerdo de los ADPIC), mientras que en el tema de *plantas y animales*<sup>23</sup> y *nuevos criterios de patentabilidad* apela a los llamados *ADPIC plus o aumentado*<sup>24</sup>, que representan en la negociación del ALCA y de los TLC mayores derechos

y obligaciones en materia de propiedad intelectual respecto de los contenidos en el Acuerdo de los ADPIC.

Los negociadores norteamericanos tienen como interés defensivo en las negociaciones del TLC “Evitar que su sistema de patentes pueda verse afectado por compromisos en materia de Acceso a Recursos Genéticos y Protección del Conocimiento Tradicional”. Mientras que los negociadores colombianos tienen como interés ofensivo “Implementar mecanismos que restrinjan la indebida apropiación

<sup>21</sup> A la fecha de entrega del artículo es la última ronda celebrada.

<sup>22</sup> Celebradas a la fecha de entrega del artículo: 22 de agosto de 2005.

<sup>23</sup> Respecto al patentamiento de plantas y animales, los andinos defienden que las normas de la OMC deben ser las aplicables, pues permiten excluir de patentabilidad a plantas y animales gracias a las flexibilidades del Acuerdo de los ADPIC.

<sup>24</sup> La expresión ADPIC plus o aumentado, es una expresión coloquial que se viene usando en este debate y comprende todas aquellas reglamentaciones o propuestas que en materia de propiedad intelectual van más allá de lo establecido en la OMC en los acuerdos sobre los ADPIC y que significan un mayor estándar de protección (Arana, 2003; Gómez-Lee, 2004; Love, 2005; Casas, 2005).

ción de la biodiversidad y de los conocimientos tradicionales” (Matriz de negociación para Colombia, 2004, punto 204). Es así como en la primera etapa de las negociaciones los andinos propusieron mecanismos para reducir la biopiratería para aplicarlos en los propios sistemas de patentes de Estados Unidos, en los que se verifica que antes de otorgar una patente, que:

1. se establezca el origen del material genético;
2. se identifiquen los conocimientos tradicionales relacionados con el material utilizado;
3. haya prueba de la distribución justa y equitativa de los beneficios, y
4. haya prueba del consentimiento fundamentado previo visto del gobierno o del país<sup>25</sup> donde se obtuvieron los recursos genéticos, o bien de las comunidades tradicionales<sup>26</sup>, si se trata de un invento relacionado con ese conocimiento” (Rodríguez, 2005, 235).

### 3.3.1. La contrapropuesta de Estados Unidos apela a las normas de la OMC

El problema está en que aunque está claro que el sistema internacional de patentes actual da origen a casos de biopiratería,

todavía los países miembros de la OMC no se han puesto de acuerdo para reconocer que la OMC sí es la instancia competente para controlar la biopiratería. Un indicio que demuestra que la normatividad en materia de patentes acordada en el TLC si facilitará la biopiratería, es que Estados Unidos en la décima ronda haya apelado a su documento presentado en la OMC durante el programa de trabajo para examinar la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el CDB, la protección de los conocimientos tradicionales y el folclor.

Estados Unidos, al contrario de los andinos, considera que no hay conflicto entre el Acuerdo de los ADPIC y el CDB y que el CDB no exige que los miembros del Consejo de los ADPIC tengan que modificar su sistema de patentes, haciéndolo más gravoso con nuevas cláusulas o requisitos. Los países miembros de la OMC se encuentran divididos entre quienes se oponen y los que están a favor de incorporar la exigencia a los solicitantes de patentes de declarar la fuente de los recursos biológicos y los conocimientos

<sup>25</sup> Contrato de acceso mencionado en el artículo 34 de la Decisión 391. Respecto al contrato anexo, la CAN dice que: “contrato de licencia de uso de conocimientos colectivos, según la Ley No. 2781-Perú, es el acuerdo expreso celebrado entre la organización representativa de los pueblos indígenas poseedores de un conocimiento colectivo y un tercero que incorpora términos y condiciones sobre el uso de dicho conocimiento colectivo” (De la Cruz, et al., 41).

<sup>26</sup> La definición de consentimiento fundamentado previo, más próxima a la utilizada en la Ley No. 2781-Perú es la “autorización otorgada por la organización representativa de los pueblos indígenas, comunidades locales y afrocolombianas que son titulares y poseedoras de un conocimiento colectivo, de conformidad con las normas internas de las propias comunidades, para la realización de determinada actividad que implique utilizar dicho conocimiento colectivo, previo suministro de información oportuna, completa y fidedigna relativa a los propósitos, riesgos o implicaciones de dicha actividad, incluyendo los eventuales usos del conocimiento y, de ser el caso, el valor del mismo” (De la Cruz, et al., 41)..

tradicionales cuando la invención se base directamente en dichos recursos o conocimientos. En un extremo de la discusión está Estados Unidos, que considera que no es procedente incluir este tipo de exigencia en el sistema de patentes nacional o internacional, representado por el Acuerdo sobre los ADPIC, y en el otro extremo los tres andinos, que plantean su incorporación obligatoria (IP/C/W/447).

De un lado, Estados Unidos considera que el modo más eficaz de proceder es la aplicación de leyes nacionales eficaces que aborden directamente los objetivos pertinentes (IP/C/W/434). Del otro, los andinos consideran que no basta sólo con confiar en medidas nacionales para hacer frente al problema de la biopiratería y en consecuencia es indispensable imponer a los miembros la obligación positiva y vinculante de exigir a los solicitantes de patentes en sus territorios la divulgación de la fuente y el país de origen de los recursos biológicos y/o los conocimientos tradicionales utilizados en invenciones<sup>27</sup> (IP/C/W/429).

Estados Unidos en reciente comunicación presentada al Consejo de los ADPIC<sup>28</sup> aclara su posición para el TLC: **1.** Los contratos de acceso y distribución de beneficios son esenciales en cualquier solución, **2.** Los puntos de divergencia están

en incluir nuevas cláusulas sobre los requisitos de patentabilidad en el Acuerdo sobre los ADPIC, **3.** Las opciones por fuera del Acuerdo sobre los ADPIC, hay que considerarlas, tales como las bases de datos y los contratos, que son opciones eficientes para prevenir la biopiratería por fuera del sistema de patentes (IP/C/W/449). Para justificar su posición explica cómo las empresas norteamericanas que se dedican a la bioprospección, no incurren en biopiratería, ya que ellas para prevenirla aplican códigos especiales, similares a las Guías de Bonn del CDB. Estos códigos son eficaces y no constituyen una carga adicional al sistema de patentes de Estados Unidos. Destaca también el papel que juegan las bases de datos organizadas como opción de búsqueda para contribuir a prevenir la biopiratería y requiere a los otros miembros para que demuestren la eficacia de sus medidas (IP/C/W/449).

Así como Estados Unidos envía el tema a la OMC, por considerarlo el escenario natural, deberían los andinos también enviar la propuesta de biodiversidad al régimen de acceso del CDB en negociación, que es su escenario natural, y aplicar una salvaguardia a la biotecnología en el TLC (Gómez, 2004, capítulo de recomendaciones).

<sup>27</sup> Esa obligación positiva y vinculante podría incorporarse al Acuerdo sobre los ADPIC, sea mediante la modificación de las disposiciones existentes, sea mediante la introducción de un nuevo artículo en el Acuerdo.

<sup>28</sup> IP/C/W/449, 10 de junio de 2005.

#### IV. EN COLOMBIA FALTA LA ETAPA DE CONSULTA (PROPUESTA DE BIODIVERSIDAD EN EL TLC)

Se espera que en las próximas rondas se inicie la etapa de consulta a los grupos étnicos colombianos, quienes si bien han sido invitados desde la primera ronda, no han tenido los medios para hacerse presentes en las rondas y la invitación tiene que ser a sus legítimos interlocutores. En la novena ronda en Lima, en abril de 2005, se inició el proceso de socialización del TLC para estos grupos, ya que por primera vez asistió, tanto un delegado del Ministerio de Interior, como delegados de los

grupos étnicos. Sin embargo, la etapa de socialización no hay que confundirla con la etapa de consulta conforme al Convenio 169 de la OIT<sup>29</sup>, en la que hay que agotar como mínimo las siguientes etapas: comunicación, estudios de investigación, representación (legitimidades de interlocutores), información, reflexión, concertación y participación (Correa, et al., No. 2, 317).

El inconformismo de los grupos étnicos colombianos es evidente, verbigracia las organizaciones indígenas de Colombia lo han dado a conocer ante la propiedad intelectual (patentes y derechos de autor) en el marco de los TLC, en particular en mayo del 2004 y en febrero de 2005<sup>30</sup>. Por otra

#### La negociación local de la propuesta de biodiversidad en Colombia

Etapas en el TLC	Grupos étnicos colombianos
Primera a octava ronda	Difusión, pero sin participación de los legítimos interlocutores.
Novena a undécima ronda	Se inicia el proceso de discusión y socialización para incorporar a los legítimos interlocutores.
Próximas rondas	Terminar proceso de socialización. Iniciar proceso de consulta que debe contar con los legítimos interlocutores.
<b>Pendiente agotar las etapas de la consulta</b>	Comunicación, estudios de investigación, representación (legitimidades de interlocutores), información, reflexión, concertación y participación.

<sup>29</sup> a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan (artículo 6).

<sup>30</sup> Carta abierta al presidente Uribe, al ministro de comercio, al jefe y equipo negociador del TLC por el gobierno colombiano, a los pueblos hermanos de Ecuador y Perú y al pueblo colombiano, de las organizaciones indígenas de Colombia (AICO, ONIC, OPIAC). Reiteramos nuestra posición ante la propiedad intelectual (patentes y derechos de autor) en el marco de los tratados de libre comercio (TLC), Bogotá D.C., 25 de febrero de 2005. Reunión con el ministro de comercio y con el equipo negociador del TLC.

parte, las organizaciones indígenas del Cauca se pronunciaron en contra del TLC en la consulta ciudadana y popular realizada en cinco municipios del Cauca: Toribio, Jambaló, Caldono, Silvia e Inza el 6 de marzo de 2005.

Sólo hasta la novena ronda del TLC se contó con la presencia de delegados en calidad de observadores de las organizaciones indígenas colombianas: Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombia (OPIAC), la Organización Indígena de Colombia (ONIC), la Confederación Indígena Tairona (CIT) y de la Comisión Consultiva de Alto Nivel Afrocolombiana, en la que exigieron:

“Excluír de las negociaciones los derechos de los grupos étnicos: pueblos indígenas y afrocolombianos consagrados en la Constitución Política, leyes, convenios tratados internacionales y otros que se refieren al respeto a la diversidad cultural, al territorio, gobierno, autoridades ancestrales, autonomía, biodiversidad, dignidad de los grupos étnicos, pueblos indígenas y afrocolombianos. Frente a otros temas que afecten a nuestros pueblos de manera directa o indirecta es importante tener en cuenta los aspectos legales tanto nacionales como internacionales que amparan nuestros derechos como el convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991) el cual garantiza la consulta previa”.

#### 4.1. Convenio 169 de la OIT

En virtud de la mencionada Ley, el gobierno colombiano está obligado en las negociaciones del TLC a consultar<sup>31</sup> a los pueblos indígenas y tribales cada vez que por tratarse de un tratado, que debe ser ratificado mediante ley, ellos se pueden afectar directamente en virtud de las decisiones que se adopten en relación con la propuesta de biodiversidad, y reconocer el derecho<sup>32</sup> que tienen dichos pueblos para decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida que afecta a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Además, en materia de acceso a recursos genéticos, biodiversidad y protección del conocimiento colectivo, innovaciones y prácticas tradicionales el Decreto 1397 de 1996 creó la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas. Este decreto especifica que la concertación con pueblos indígenas se debe realizar en concordancia con las disposiciones previstas en la Cons-

<sup>31</sup> Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

<sup>32</sup> Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

titución Política, en los instrumentos internacionales que en ese sentido obligan a Colombia, en las leyes 160 de 1994, 191 y 199 de 1995 y las demás normas que garantizan los derechos de los pueblos<sup>33</sup>.

El artículo 12 del mismo Decreto define entre las funciones de la Mesa Permanente las de: Concertar previamente con los pueblos y organizaciones indígenas las posiciones y propuestas oficiales para proteger los derechos indígenas en materia de acceso a recursos genéticos, biodiversidad y protección del conocimiento colectivo, innovaciones y prácticas tradicionales que presente el gobierno colombiano en instancias internacionales o en el marco de los acuerdos y convenios suscritos y ratificados por Colombia. Concertar el desarrollo de los derechos constitucionales indígenas en relación con la biodiversidad, los recursos genéticos, la propiedad intelectual colectiva y los derechos culturales asociados a éstos y la legislación ambiental». El Ministerio de Interior y de Justicia es el competente para convocar a la Mesa de Concertación Nacional, según el Decreto 1397 que contempla el procedimiento para desarrollar la convocatoria y el funcionamiento de la secretaría operativa.

Los representantes de los pueblos in-

dígenas son los siguientes (Correa, et al., No. 2, 317):

- a. Las autoridades tradicionales y/o cabildos mayores de cada pueblo indígena.
- b. Las autoridades tradicionales y los cabildos menores de las comunidades en particular relacionadas con el proyecto sobre el cual se hace la consulta.
- c. Los representantes legales de dichas comunidades.
- d. Las organizaciones indígenas de esa de esa comunidad, con personería jurídica.
- e. Las organizaciones indígenas zonales y nacionales relacionadas con la comunidad directamente interesada.

El procedimiento para desarrollar las Comisiones Consultivas Departamentales y la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las comunidades afrocolombianas, está regulado por el Decreto 2248 de 1995. El Ministerio del Interior actúa así: La convocatoria de las sesiones está a cargo del gobernador o del secretario departamental o distrital para el caso de Bogotá. La Comisión Consultiva de Alto Nivel debe ser convocada por el viceministro del interior. Los congresistas de las comunidades negras hacen parte de la Consultiva, en virtud del artículo 176 de la Constitu-

<sup>33</sup> De conformidad con el artículo 11 del Decreto 1397 de 1996, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas «tendrá por objeto concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se llegue».

ción Política (C.P.) y la Ley 649 de 2001, por ocupar dos curules.

#### 4.2. La preeminencia del TLC y las demandas del inversionista extranjero

El problema de la falta de la etapa del proceso de consulta se agrava, pues según estudios de la CEPAL el TLC tendrá preeminencia sobre la legislación especial de los pueblos indígenas y comunidades locales colombianas. Los TLC “adquieren preeminencia sobre la legislación nacional, con lo cual se da cumplimiento a uno de los principios objetivos de los TLC: garantizar y generar confianza a los inversionistas y disminuir el riesgo del país, al otorgarle un carácter permanente a aspectos fundamentales de la legislación económica” (CEPAL, 2005, 65).

El segundo problema es que se puede dar una eventual parálisis en la adopción de disposiciones *sui generis* de los pueblos indígenas y locales, pues las leyes que entren a regir después del TLC pueden ser consideradas por el inversionista extranjero como *expropiaciones indirectas*, o de *trato injusto*. Respecto a las demandas del inversionista extranjero, “estos tratados contienen en el capítulo sobre inversiones, mecanismos para la solución de controversias que excluyen a los inversionistas nacionales, dado que solamente los inversionistas extranjeros pueden demandar a los gobiernos. Además, algunos de los artículos del tratado -como los referidos a *expropiaciones indirectas*, y el de *trato injusto*- permite a los inversionistas extranjeros entablar demandas, invocando estos artículos si consideran que alguna medida atenta contra sus inversiones, aun cuan-

Los enfoques de protección <i>sui generis</i> UNEP/CBD/WG8J/3/7, párrafos 11 al 13.	En Colombia
Leyes sobre derechos de propiedad intelectual. Medidas legislativas de acceso y participación de beneficios del CDB.	Decisión 486 Decisión 391
Medidas de protección biodiversidad natural y cultural.	Constitución Política, leyes y políticas
Cuerpo legislativo respecto de los pueblos y comunidades locales con disposiciones especiales para la diversidad biológica y el acceso a los recursos genéticos	Si hay, pero sin disposiciones especiales
Sistema completo y coherente de protección del patrimonio cultural <i>sui generis</i> basado en un enfoque holístico: Sistema destinado a la protección del patrimonio cultural. Sistema de conocimientos tradicionales relacionados con la diversidad biológica.	No lo hay

do ésta responda al interés público” (CEPAL, 2005, 66).

Si bien el país cuenta con un cuerpo legislativo respecto de las comunidades indígenas y una serie de medidas de protección a la biodiversidad, no hay un sistema de normas coherente que en estos campos contemple disposiciones especiales para el acceso a los recursos genéticos y el conocimiento tradicional. Así, no hay un sistema completo y coherente de protección del patrimonio cultural *sui generis*, basado en un enfoque holístico y ante la eventual demanda del inversionista extranjero, el gobierno es probable que se abstenga de tomar nuevas medidas de protección.

#### 4.3. La Exequibilidad del TLC

Antes de 1991 el Estado en Colombia tenía la función liberal de proteger la propiedad individual, desde 1991 el Estado tiene la función de defender y garantizar la plena realización de los derechos humanos, el Estado reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana<sup>34</sup> (artículo 7 de la C.P.) y la nación colombiana es pluralista. Antes de 1991, la

nación en Colombia no tenía en cuenta las particularidades de los grupos étnicos colombianos, desde 1991 es pluralista. “Que Colombia sea una nación pluralista significa que se reconoce, se respeta y se promueve el derecho a la diferencia como elemento central de la democracia moderna (...) la Constitución Política reconoce las diferencias y derechos fundamentales de los pueblos indígenas, dadas las particularidades de su origen y existencia al interior de la Nación colombiana” (Correa, et al., 1998, No. 2, 178).

La Constitución reconoce los derechos colectivos fundamentales de los pueblos indígenas, en su condición de sujetos colectivos con personería sustantiva: derecho al territorio, a la identidad, a la diferencia cultural, a la participación plural, a la autonomía política y de gobierno, jurídica, territorial (las entidades territoriales indígenas), administrativa y fiscal y el desarrollo propio. A pesar que el Estado colombiano es un Estado social de derecho y unitario, organizado dentro de la lógica occidental, cuenta con medidas constitucionales de descentralización administrativa que en algunos casos consti-

<sup>34</sup> «El reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural responde a una nueva visión del Estado, en la que ya no se concibe a la persona humana como un individuo abstracto, sino como un sujeto con características particulares, que reivindica para sí su propia conciencia ética. Valores como la tolerancia y el respeto por lo diferente, se convierten en imperativos dentro de una sociedad que se fortalece en la diversidad, en el reconocimiento de que en su interior cada individuo es un sujeto único y singular, que puede hacer posible su propio proyecto de vida. En este nuevo modelo, el Estado tiene la especial misión de garantizar que todas las formas de ver el mundo puedan coexistir pacíficamente, (...) le está vedado imponer una concepción del mundo particular, así la vea como valiosa, porque tal actitud atentaría contra el principio de respeto a la diversidad étnica y cultural y contra el trato igualitario para las diferentes culturas, que él mismo ha reconocido. (C. Const. Sent. T-523, oct. 15/97, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

tuyen una verdadera autonomía tanto política y jurídica, como de lógica propia, para los pueblos indígenas (Correa, et al., 1998, No. 2).

Por lo tanto, al negociar el TLC, el Estado colombiano debe tener en cuenta las diferencias y los derechos fundamentales de los pueblos que conforman la nación colombiana nacida en 1991.

Dichos pueblos no pueden ser considerados como incapaces en las negociaciones del TLC, mucho menos si se tiene en cuenta que la Ley 21 de 1991 aprobó el Convenio 169 de la OIT, “que en lo fundamental abandona el proteccionismo frente a los pueblos indígenas y aborda la perspectiva de la aplicación de la autonomía y del derecho internacional de los derechos humanos, respecto de los pueblos indígenas” (Correa, et al., 1998, No. 2, 183).

Algunas instituciones del Estado no han comprendido de manera total la transformación fundamental de la sociedad conforme a los nuevos derechos de participación social. Los grupos étnicos colombianos son sujetos de derechos especiales. El proceso de consulta a los grupos étni-

cos en el TLC es una de las bases para empezar a reconocer a nuestra nación como étnica, multicultural y pluralista. Es responsabilidad del gobierno nacional y del Estado tomar las medidas adecuadas para que con el TLC los grupos étnicos no sufran, ni su integridad social y cultural desaparezca o se vea vulnerada.

Es obligación del Estado<sup>35</sup> y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación. La Ley 397 de 1997, artículo 13 de la Ley General de Cultura, dice que el Estado garantiza a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas, el derecho a conservar, enriquecer y difundir su patrimonio cultural. En consecuencia, garantiza también los derechos de autoría colectiva de los grupos étnicos, apoyará los procesos de etnoeducación y estimulará la difusión de su patrimonio a través de los medios de comunicación, con el fin de proteger lenguas, tradiciones, usos, costumbres y saberes. El Ministerio de Cultura colombiano ya está implementando una serie de acciones guiadas por la convención de la UNESCO para la acción en relación con el patrimonio cultural inmaterial.

<sup>35</sup> Jurisprudencia constitucional-protección del patrimonio cultural y arqueológico de la nación. «La Carta ampara el patrimonio cultural y arqueológico de la nación pues establece no sólo que éste se encuentra bajo la protección del Estado sino que además dicho patrimonio, junto con los otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles (C.N., arts 8º, 63 y 72). Esta Corte en varias oportunidades ha destacado no sólo la importancia de esta obligación constitucional sino que ella implica que la declaración de un bien como parte integrante de dicho patrimonio cultural y arqueológico de la nación lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, para efectos de la conservación y protección del bien en cuestión. Ver, al respecto, entre otras, las sentencias C-339 de 2002. Fundamento 6.2, C-91 de 2001, y 366 de 2000. (C. Const., S. Plena, Sent. C-474, jun. 10/2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

#### 4.4. La Organización Internacional del Trabajo y su próxima misión a Colombia

La delegación gubernamental de Colombia hizo la invitación y tuvo acogida por la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT y fue entendida como una muestra del gobierno para suministrar mayor información, claridad y transparencia sobre la situación de violencia que vive el país ([www.minprotecciónsocial.gov.co](http://www.minprotecciónsocial.gov.co), consultado 18.08.05). “La Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el envío de una misión especial de alto nivel a Colombia para evaluar las denuncias sobre graves violaciones a los derechos laborales que desde hace varios años realizan los sindicatos de ese país. La decisión fue adoptada por la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT, que funciona a modo de tribunal internacional y que cada año analiza la situación de los 25 países sobre los que penden las acusaciones más alarmantes. La Comisión aprobó el viaje a la nación andina del presidente del Comité de Libertades Sindicales de la OIT, quien estará acompañado por sendos representantes de los trabajadores y empleadores del mundo” ([www.rel-uita.org](http://www.rel-uita.org), consultada el 18 de agosto de 2005).

Las misiones de la OIT pueden ser pedidas por alguna de las tres partes de la Organización: el gobierno, los sindicatos o los empresarios. Si bien la visita programada tiene otro objetivo, puede ser una instancia para solicitar una misión para

fortalecer el diálogo social y la autodeterminación de los pueblos en el marco del Convenio 169 de la OIT.

#### CONCLUSIÓN

En Colombia los legítimos interlocutores en las negociaciones de la propuesta de biodiversidad en el TLC son los grupos étnicos colombianos. La autodeterminación de los pueblos es un principio rector del uso y conservación de la biodiversidad, ya que para los pueblos indígenas y comunidades locales lo que está en juego es tanto el patrimonio natural, como el patrimonio cultural inmaterial que hace posible su supervivencia. La conservación de la biodiversidad se justifica como un valor *per se*, por su importancia para las los pueblos indígenas y las comunidades locales y no por intereses comerciales que centralizan y concentran el poder de la biotecnología.

La propuesta de biodiversidad se ajusta al CDB y es un esfuerzo novedoso que han hecho los andinos para introducir nuevos mecanismos que eviten la biopiratería en el sistema de patentes de Estados Unidos. Para garantizar su éxito hay que buscar el apoyo de la sociedad civil global. Para los países megadiversos las prioridades son ambientales y culturales, y no comerciales, por lo tanto, los andinos, todos ellos megadiversos, deberían actuar a través de los legítimos interlocutores de la CAN en materia ambiental en las negociaciones del TLC.

La propuesta para las negociaciones del TLC es excluir el tema de la biodiversidad de las negociaciones, mientras se cumple con las directrices básicas del Convenio 169 de la OIT. En otras circunstancias el gobierno colombiano no debería insistir en esta negociación bilateral en la que tiene las de perder con Estados Unidos y dejar que el tema se resuelva en los planos multilaterales con el apoyo de otros actores.

Antes que entre a regir el TLC es urgente que Colombia adopte una política pública que, en cumplimiento al Convenio 169 de la OIT, proteja el patrimonio natural y cultural de la nación colombiana, después ya puede ser demasiado tarde y costoso si el inversionista extranjero acude al panel de solución de controversias del TLC invocando *expropiación indirecta* o *trato injusto*. De la misma manera, siendo Colombia una nación multiétnica y pluricultural, la política exterior debería orientarse a rescatar la gran diversidad étnica cultural del país como patrimonio cultural intangible de incalculable valor y a conservar la biodiversidad colombiana como patrimonio natural que comprende formaciones físicas, biológicas y geológicas excepcionales, hábitat de especies animales y vegetales amenazadas de un inmenso valor científico y de conservación a nivel mundial. Y no a adoptar tratados comerciales que no tengan en cuenta el principio de autodeterminación de los pueblos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Azqueta Oyarzun, Diego, 1994. *Valoración económica de la calidad ambiental*, Madrid, McGraw-Hill/ Interamericana de España.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2003. *Informe sobre el desarrollo mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de instituciones, crecimiento y calidad de vida*. Bogotá, Coedición del Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros S.A y Alfaomega Colombiana.
- Casas Castañeda, Fernando, 2005. "Biodiversidad, recursos genéticos y derivados: ámbitos multilateral y bilateral", en García Navia, Carlos Alberto (compilador) *La propiedad intelectual en los tratados comerciales*, Bogotá, Fundación Agenda Colombia, pp. 219-222.
- Casas Castañeda, Fernando, 1998. "Diversidad biológica: oportunidades, amenazas y propuestas de política nacional y su relación con la política exterior", en: Fundación Friedrich Ebert de Colombia- Fescol (ed.) *Agro y medio ambiente. Foro Nacional Ambiental*, Bogotá, Cerec.
- Correa, Hernán Darío, Jimeno Santoyo, Gladys y Luna Vásquez, Miguel (compiladores) 1998. *Hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas: conceptos de la Dirección General de Asuntos Indígenas 1995-1998*. Bogotá, Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior. (Serie: Retos de la Nación Diversa, No. 2.)
- De la Cruz, Rodrigo, Muyuy Jacanamejoy, Gabriel, Viteri Gaulinda, Alfredo, Flores, Germán, González Hunpire, Jaime, Mirabal Díaz, José

- Gregorio, Guimarález, Robert, 2005. *Elementos para la protección sui generis de los conocimientos tradicionales colectivos e integrales desde la perspectiva indígena*, en: De la Cruz, Rodrigo, Szauer, María Teresa, López Roberto, Guinand, Luisa Elena (ed.) Caracas, Corporación Andina de Fomento, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Gleen, Jerome y Gordon, Theodore, 2004. *El Estado del futuro 2004*. Bogotá, Consejo Americano para la Universidad de las Naciones Unidas y Universidad Externado de Colombia.
- Gómez Lee, Martha Isabel 2004. *Protección de los conocimientos tradicionales en las negociaciones TLC*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Centro sobre Genética y Derecho.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 2000. *Protección del conocimiento tradicional. Elementos conceptuales para una propuesta de reglamentación – El caso Colombial* Elaborado por Enrique Sánchez, María del Pilar Pardo, Margarita Flores y Paola Ferreira. Bogotá: Instituto Alexander von Humboldt, 383 p.
- Kaldor, Mary, 2005. *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Barcelona, Kriterion Tusquets Editores.
- Love, Jane. 2005. “Negociaciones de propiedad intelectual entre Estados Unidos, Colombia, Ecuador y Perú para un acuerdo de libre comercio. El tema de los medicamentos”, en García Navia, Carlos Alberto (comp.) *La propiedad intelectual en los tratados comerciales*, Bogotá, Fundación Agenda Colombia.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f. Mesa de Propiedad Intelectual, en: [http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas\\_negociacion/Propiedad\\_Intelectual\\_2.doc](http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas_negociacion/Propiedad_Intelectual_2.doc)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f. Mesa de Propiedad Intelectual, en: [http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas\\_negociacion/Propiedad\\_Intelectual.doc](http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas_negociacion/Propiedad_Intelectual.doc)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Cuadernillo que contiene la Matriz de Negociación del TLC para Colombia. [www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2005. Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos, febrero 2005, en: [http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas\\_negociacion/VII Ronda/ Presentación.ppt](http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas_negociacion/VII_Ronda/Presentacion.ppt)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f. Mesa de Asuntos Ambientales, en: [http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas\\_negociacion/Asuntos\\_Ambientales2.doc](http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas_negociacion/Asuntos_Ambientales2.doc)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f. Mesa de Asuntos Ambientales, en: [http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas\\_negociacion/Asuntos\\_Ambientales.doc](http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas_negociacion/Asuntos_Ambientales.doc)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f. TLC Andino-Estados Unidos cuarta ronda

- de negociación mesa de propiedad intelectual, en: [http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas\\_negociacion/IVRonda/Propiedad\\_Intelectual.doc](http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas_negociacion/IVRonda/Propiedad_Intelectual.doc)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f. TLC Andino-Estados Unidos cuarta ronda de negociación Mesa de Asuntos Ambientales, en: [http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas\\_negociacion/IVRonda/Asuntos\\_Ambientales.ppt](http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/rondas_negociacion/IVRonda/Asuntos_Ambientales.ppt)
- Pascual, Trillo, Jose Antonio, 1997. *El arca de la biodiversidad (de genes, especies y ecosistemas)*, Madrid, Celeste Ediciones.
- Quezada, Fernando, Huertas Pedro, Johnson, Rollin y Báez, Marco. 2005. *Biotecnología para el uso sostenible de la biodiversidad. Capacidades locales y mercados potenciales*, Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Red del Tercer Mundo, 1996. "Uso y preservación de los recursos genéticos", en *Revista del Sur* (Uruguay), No. 55.
- Rifkin, Jeremy, 1999. *El siglo de la biotecnología: el comercio genético y el nacimiento de un mundo feliz*, Barcelona, Editorial Crítica-Marcos.
- Ruiz-Caro, Ariela, 2005. "Los recursos naturales en los tratados de libre comercio con Estados Unidos", *Recursos naturales e infraestructura*, Serie 92, Santiago de Chile, CEPAL: División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- Ulloa Cubillos, Astrid, 2004. *La construcción del nativo ecológico. Complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia –Icanh.
- Vivas Upegui, David, 2005. "La relación entre la diversidad biológica, los conocimientos tradicionales y la protección de los derechos de la propiedad intelectual", en García Navia, Carlos Alberto (compilador) *La propiedad intelectual en los tratados comerciales*, Bogotá, Fundación Agenda Colombia.
- WIPO/GRTKF/IC/6/7: Informe actualizado sobre la asistencia técnico-jurídica y las actividades de creación de capacidad
- World Resources Institute. *Recursos mundiales 2002. La guía global del planeta. La gente y los ecosistemas: se deteriora el tejido de la vida*, Madrid, Ecoespaña Editorial. Editor: Ángel Muñoz.
- [www.minproteccionsocial.gov.co/MseContent/NewsDetail.asp?ID=13703&IDCompany=1-59k](http://www.minproteccionsocial.gov.co/MseContent/NewsDetail.asp?ID=13703&IDCompany=1-59k)
- [www.rel-uita.org/internacional/ddhh/colombia\\_denuncias-sindicales.htm](http://www.rel-uita.org/internacional/ddhh/colombia_denuncias-sindicales.htm) - 11k

Gómez Lee, Martha Isabel.

"Las patentes sobre biodiversidad en el TLC: negocio inconsulto", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 103-134.

# Tres años del gobierno Uribe (2002-2005):

## un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior

**Leonardo Carvajal\***

*Profesor / investigador de la Facultad  
de Finanzas, Gobierno y Relaciones  
Internacionales de la Universidad  
Externado de Colombia;  
correo electrónico:  
leonardo.carvajal@externado.edu.co*

Ha sido una tradición entre los estudiosos de la política exterior colombiana calificar las ejecutorias internacionales de un gobierno en términos de conceptos dicotómicos, en los que uno se presenta como la situación ideal y la contraparte es asumida en términos de una característica negativa que debe evitarse. Así, entonces, en los escritos académicos sobre la política exterior de los gobiernos que se han producido desde la década de los ochenta es posible encontrar, de manera expresa o en condiciones implícitas, las siguientes categorías contrapuestas.

De tal manera, una política exterior está *narcotizada o desnarcotizada* en tanto la lucha contra el fenómeno de las drogas ilícitas permea en forma importante o no la agenda internacional del país. Se la califica como *concentrada o diversificada* en función de si la atención internacional de los gobiernos se dirige prioritariamente a los Estados Unidos (en el primer caso), o se otorga importancia adicional a otras geografías como América Latina, Europa y el sur del planeta en general (en el segundo de los conceptos). Si el servicio exterior del país está mayoritariamente

---

Fecha de entrega: 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 4 de septiembre de 2005.

ocupado por políticos o empresarios afectos al gobierno, pero sin experticio alguno en materia internacional, o si se da prevalencia al nombramiento de diplomáticos de carrera en embajadas y consulados, son situaciones que determinan que se la catalogue como *clientelizada o profesionalizada*.

También es común encontrar los calificativos que hacen referencia a una política internacional *mercantilizada o pragmatizada* en oposición a las características de *politizada o ideologizada*, en razón a que sean el bienestar material y el comercio, o la dignidad y los principios respectivamente, los objetivos finales que persigue un gobierno a través de su estrategia de vinculación con el sistema mundial. Los conceptos divergentes de *bilateralización o multilateralización* hacen relación con el hecho de que la política exterior de la administración presidencial de turno decida darle prioridad a las relaciones *vis-a-vis* con los otros países, o que se opte principalmente por dirigir los esfuerzos a las actuaciones en organizaciones y foros internacionales como la ONU, la OEA, los No Alineados, el Grupo de los 77, o el Grupo de Río, entre otros.

En lo atinente al grado de coordinación burocrática que caracterice el diseño y ejecución de la política internacional se la caracteriza en términos de *fragmentación o coherencia*. La contraposición *personalización* versus *institucionalización* pretende señalar las características de una política exterior que se apalanca para su

diseño y ejecución, o bien en los canales estatales legalmente establecidos (y por ello de largo plazo), o bien se desarrolla fundada en el estilo y los intereses del funcionario de turno (y por ello cortoplacista); corolario de esto, se dice que una política exterior es *de gobierno* si pretende servir fundamentalmente los intereses del cuatrienio en ejercicio, o se afirma que es *de estado* si busca intereses de largo aliento que beneficien al conjunto de la sociedad.

Y finalmente, ha sido tradición histórica hacer alusión al componente exterior de una política gubernamental como fundado en el *respice polum* (mirar al polo) o en el *respice similia* (mirar a los semejantes), queriendo significar con ello que la política exterior dirige prioritariamente su atención a los Estados Unidos o a los países con niveles de desarrollo económico semejante (valga decir las naciones de Latinoamérica y los países del mundo en desarrollo). El primer latinajo fue introducido por el gobierno de Marco Fidel Suárez cuando fijó como objetivo de su administración reconstruir las relaciones con el hegemon regional luego del trauma y tendencia aislacionista que implicó la pérdida de Panamá, mientras que la segunda alocución latina fue formulada por el canciller del gobierno de Carlos Lleras Restrepo para resaltar el carácter prioritario que otorgó a las relaciones con los países del vecindario latinoamericano.

Ahora que por primera vez en casi seis décadas, desde cuando Alfonso López Pumarejo fuera reelegido para su segundo

mandato presidencial (aunque, a diferencia de la coyuntura actual, mediando un periodo entre el primero y el posterior), el presidente Álvaro Uribe se dispone a buscar refrendar su mandato por cuatro años más, bien vale la pena adelantar el ejercicio de calificar la política exterior de la actual administración durante los primeros tres años de su gobierno con base en los adjetivos señalados arriba para tal efecto. Pero antes de abocarse a ese ejercicio de análisis coyuntural, se realizará una sintética revisión de las ejecutorias internacionales de los gobiernos que antecedieron al del presidente Álvaro Uribe Vélez.

#### **TURBAY Y BETANCUR: DOS POSICIONES FRENTE AL CONFLICTO EN CENTROAMÉRICA**

Tanto el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) como la administración Betancur Cuartas (1982-1986), adelantaron políticas exteriores caracterizadas por su concentración en la región centroamericana. Si bien dicha *centroamericanización* tuvo significados opuestos en uno y otro cuatrienio, la importancia otorgada a esa región en los dos casos partía del mismo presupuesto de buscar el fin del conflicto que enfrentaban los países de la zona con el fin de evitar que la siguiente ficha de dominó que cayera en el marco de las disputas Este-Oeste típicas de la Guerra Fría fuera Colombia. Esto, en tanto la conflagración interna colombiana se mantenía hasta entonces relativamente oculta al es-

cenario mundial y, por ende, confinada fundamentalmente al ámbito doméstico, lo cual hacía temer una radicalización de la misma si las superpotencias enfrentadas hacían de Colombia un escenario adicional de su enfrentamiento a través de terceras naciones.

No obstante, como se anotaba, Turbay y Betancur siguieron caminos diferentes para evitar la contaminación de Guerra Fría de la conflagración colombiana por la vía de ayudar a terminar la guerra en el subcontinente centroamericano. En lo que hace al presidente Turbay su política exterior se dirigió a respaldar una solución armada a esa guerra, a través de alinearse de manera irrestricta con el gobierno de Reagan en los Estados Unidos. Esa *estado-unidización* de la política exterior que tuvo lugar en ese periodo incluso fue calificada como la alianza Washington-Bogotá. En forma coherente con ese propósito de la diplomacia nacional, la presidencia turbayista buscó también una solución militar al conflicto interno, que para entonces ya alcanzaba más de una década sin ser atendido de manera directa por ninguna administración desde cuando la fase de la Violencia bipartidista (1946-1966) fuera superada a través de los acuerdos del Frente Nacional y se inaugurara una nueva fase de conflicto multifacético en donde las guerrillas comunistas eran las ahora encargadas de desafiar la existencia del Estado.

Esa alineación de Turbay a los Estados Unidos tuvo sus más sobresalientes expresiones en asuntos tales como la fir-

ma de un tratado bilateral de extradición; el envío de tropas colombianas a la península del Sinaí para ayudar a garantizar el cumplimiento de los acuerdos de Camp David sobre la paz en Medio Oriente; la autorización para la instalación de radares estadounidenses en San Andrés con el claro propósito de espiar al gobierno sandinista en Nicaragua; la ruptura de relaciones con Cuba, tras el episodio de la confiscación de un cargamento de armas provenientes del régimen de Fidel Castro con destino al M-19; y la decisión solitaria (sólo acompañada por la dictadura de Pinochet) de no apoyar la causa Argentina en la Guerra de Las Malvinas, lo que implicaría que para entonces se aplicara a Colombia el mote de “Caín de América Latina”.

Resultado de estas circunstancias, así como las críticas provenientes de Europa a causa de la profundización de la violación de los Derechos Humanos en el país, producto de la arremetida represiva de ese gobierno con el objetivo de terminar el conflicto por la vía armada, fue que hacia el final del periodo de Turbay el país se encontrara prácticamente aislado en el campo internacional. Por tal motivo, el gobierno entrante de Belisario Betancur buscó dar un giro a dicha circunstancia a través de políticas que propiciaran la *diversificación* de los vínculos externos del país tales como afiliar al país como miembro pleno del Movimiento de Países No Alineados; impulsar la creación del Grupo de Contadora (conformado por Méxi-

co, Venezuela, Panamá y Colombia) para buscar una solución negociada a la guerra en Centroamérica y, a su vez, adelantar las primeras negociaciones de paz con las guerrillas nacionales con el objeto de encontrar una salida política a la conflagración doméstica; impulsar una política exterior latinoamericanista a través del impulso de reuniones de concertación regional, tal como el Consenso de Cartagena para propiciar una salida a la nascente crisis de la deuda de las naciones del subcontinente; y, así mismo, buscar unas relaciones fluidas con Europa a través de alianzas con los gobiernos social-demócratas de Felipe González en España, Olof Palme en Suecia y François Mitterrand en Francia, gobernantes todos con los que el presidente Betancur mantuvo estrechas relaciones de amistad.

Sin embargo, hacia el final del mandato de Betancur estos objetivos se desdibujaron en razón de la emergencia de la amenaza narcoterrorista (que cobró la vida del ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla); el fracaso de las negociaciones con las guerrillas (cuyo terrible epílogo fuera la toma y destrucción del Palacio de Justicia); y el impacto psicológico y social del desastre causado por la avalancha que arrasó con la población de Armero, hicieron que el maniatado gobierno tuviera que buscar de nuevo la alineación con los Estados Unidos, lo cual condujo a paradojas tales como que fuera esa administración la que tuviera que aplicar por primera vez el tratado de extradición firmado por su

antecesor. De esta forma, quedaban atrás las aspiraciones autonomistas y diversificadoras de comienzos del gobierno, que habían alcanzado su mayor punto con motivo de la visita del presidente Reagan a Bogotá, y los simbólicos sucesos del discurso nacionalista pronunciado por Betancur en la cena ofrecida en la Casa de Nariño al mandatario estadounidense, así como la neutralidad apacible que mantuvo el jefe del Estado colombiano cuando su colega de los Estados Unidos fue abucheado por la multitud en la Plaza de Bolívar en medio de un acto protocolario al aire libre.

**BARCO VARGAS (1986-1990):  
UNA POLÍTICA EXTERIOR  
CONTRA EL NARCOTERRORISMO**

Con ese final catastrófico de un gobierno cuyas buenas intenciones en política doméstica y exterior habían removido la esperanza nacional, el triunfo del candidato liberal oficialista estaba pronosticado. Tras dos cuatrienios consecutivos de concentración de la política exterior en Centroamérica, la administración de Virgilio Barco buscó -logrado ya el objetivo de coadyuvar en el fin de la guerra en el istmo centroamericano-, dirigir la atención de la política exterior a la Cuenca del Pacífico, una zona hasta entonces ignorada en los discursos y ejecutorias internacionales de los gobiernos colombianos. En desarrollo de esa novedosa prioridad geográfica, el presidente Barco buscó realizar

la primera visita oficial de un mandatario colombiano al Pacífico Occidental, para terminar así con lo que constituía una verdadera anacronía para un país con una extensa costa en el Pacífico, aunque, incluso hasta hoy, el desgano nacional para atender la profunda pobreza de esta región se manifiesta en una política exterior anémica frente al continente asiático. No obstante, serios percances de salud del jefe de Estado interrumpieron la visita presidencial cuando ésta apenas empezaba en Corea del Sur. De tal manera, la prioridad otorgada a las relaciones con los países de Asia en los discursos y documentos oficiales, nunca logró materializarse en forma efectiva.

Correspondió al gobierno de Barco la inauguración de una sangrienta etapa de la historia nacional por cuenta del narcoterrorismo desatado por el Cartel de Medellín con el objetivo de luchar contra el temido instrumento de la extradición a los Estados Unidos. Resultado de esta arremetida de poderosas bandas delincuenciales contra el mismo Estado colombiano, fueron los más terribles atentados dinamiteros que recuerda la historia del país y el asesinato de cuatro candidatos presidenciales en serie, entre ellos Luis Carlos Galán, quien todas las encuestas señalaban como el seguro ganador de la consulta liberal primero y de la elección presidencial después; Carlos Pizarro, el recién reinsertado comandante del M-19, y quien había inaugurado su nueva vida política en la civilidad con una sorpresivamente

alta votación para la Alcaldía de Bogotá tras escasos días de campaña luego de su desmovilización; así como, Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo, ambos directores de la vilmente exterminada Unión Patriótica, un movimiento político resultante de los procesos de paz del gobierno Betancur. Tales desafíos sin precedentes que amenazaron la misma permanencia de la democracia colombiana, implicaron que la política exterior de Barco Vargas se narcotizara y concentrara en los Estados Unidos con el propósito de buscar respaldo de ese hegemon para hacer frente a los narcotraficantes. De hecho, tras el asesinato de Galán, el ejecutivo declaró la extradición por vía administrativa y se puso en marcha un ambicioso proyecto para buscar la cooperación internacional para enfrentar el narcoterrorismo.

Dicha *estadounidización* pragmática de la política exterior daba al traste con una bien diseñada agenda de carácter autonomista y diversificador de los vínculos internacionales liderada desde la Cancillería en cabeza de Julio Londoño Paredes. Ejemplos de estos intentos fueron, entre otros, la oposición al unilateralismo en relación con la primera guerra del Golfo que adelantó el país desde su asiento como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; las múltiples votaciones en el seno de ese mismo organismo de la ONU en contravía de los intereses estadounidenses llevadas a cabo por el embajador colombiano ante ese organismo mundial,

Enrique Peñalosa Camargo; la movilización de los países latinoamericanos en el seno de la OEA para buscar una resolución condenatoria de las acciones retaliatorias emprendidas por los Estados Unidos tras una controvertida decisión judicial de poner en libertad a uno de los miembros del clan Ochoa recientemente detenido; y un importante activismo en el seno del Movimiento de Países No Alineados.

En lo que hace a las relaciones con Venezuela, se evidenció durante la presidencia en cuestión una suerte de *golfización* de los vínculos bilaterales, en forma especial luego de sucedido el incidente binacional en el que el mismo mandatario venezolano Jaime Lusinchi amenazó con atacar militarmente a la embarcación de la armada colombiana “ARC Caldas”, cuando ésta se encontraba en aguas sin delimitar del Golfo de Venezuela.

#### **GAVIRIA TRUJILLO(1990-1994): EL NEOLIBERALISMO IMPREGNA LA AGENDA EXTERIOR**

Al tiempo con el comienzo de este nuevo gobierno y la inauguración de la década del noventa, también tuvo lugar la propagación por toda América Latina del modelo de desarrollo neoliberal, presentado por el llamado “Consenso de Washington” como la fórmula para superar la crisis de los años 80, catalogada por la CEPAL como la década perdida para el desarrollo de las naciones latinoamericanas. Esa mezcla estratégica de Estado mínimo, mercado

máximo, proteccionismo cero y apertura decidida que correspondió aplicar al gobierno de Gaviria implicó que la política exterior también se mercantilizara. En desarrollo de este modelo se creó el Ministerio de Comercio Exterior y, en el marco de la dinamización integracionista que desató la caída de las barreras arancelarias en el subcontinente, Colombia adhirió a todo el cúmulo de acuerdos de libre comercio que se propiciaron en esa época. Pocos años después, quedaría en evidencia que Colombia, al igual que sus pares latinoamericanos, habían firmado todo, pero cumplían poco de lo relacionado con la integración comercial que se propagó como el motor de desarrollo para estos países. Ligado a este “boom” neoliberal, tuvo lugar una “desgolfización” de las relaciones con Venezuela y, a cambio, se produjo una “pragmatización” de las relaciones bilaterales que implicó un aumento sin precedentes del intercambio comercial binacional.

Como la arremetida narcoterrorista había tenido el efecto de “torcer el brazo” de la opinión pública nacional, que pasó en breve tiempo de apoyar mayoritariamente la extradición a pedir a gritos su eliminación, lo cual llevó incluso al extremo de prohibirla constitucionalmente en 1991, el gobierno de Gaviria se había inaugurado con la propuesta de una novedosa y nacionalista estrategia antidrogas conocida entonces como la “política de sometimiento a la justicia”, consistente en procesar con la justicia nacional a quien

se entregara a las autoridades y extraditar a los delincuentes que fueran capturados.

Esta propuesta autonomista y criolla para enfrentar el desafío de los grandes carteles de narcotraficantes, y que implicaba una “desestadounidización” de la política exterior en lo atinente a las drogas ilícitas, terminó en un rotundo fracaso a causa de la fuga de Pablo Escobar y sus lugartenientes de la lujosa cárcel de La Catedral. Este hecho, sumado a la declaratoria de extensos horarios de racionamiento energético causados por el retraso de la entrada en funcionamiento de importantes proyectos hidroeléctricos, a causa de la corrupción administrativa generalizada en tales obras civiles (aunque el gobierno se apurara a señalar como causa a los fenómenos climáticos), implicó que cayeran en barrena los índices de popularidad del presidente Gaviria. Una vez más, ante la evidencia del fracaso de esa estrategia nacionalista, y ante la necesidad de recapturar al capo antioqueño, el gobierno liberal no tuvo otra salida que alinear-se de nuevo a los intereses de los Estados Unidos para buscar su ayuda. Este realineamiento con el hegemon hemisférico, además de conducir a la muerte del “chivo expiatorio” del momento, resultaría crucial para la elección de Gaviria como secretario general de la OEA, cargo que posteriormente ejercería durante dos periodos consecutivos desde finales de 1994 hasta el año 2004.

Finalmente, convencido de que señalar a la Cuenca del Pacífico como priori-

dad de la política exterior del país no resultaba un objetivo pragmático de corto plazo, la administración gavirista reemplazó esa mira geográfica con la importancia que otorgó al continente europeo en el discurso oficial. Sin embargo, así como la prioridad asiática nunca pasó del papel a la práctica, el objetivo de dinamizar las relaciones colombianas con Europa tampoco superó el plano de la retórica y, por el contrario, se mantuvo durante este cuatrienio la casi invariable tradición de centrar la agenda exterior en el norte del continente americano.

#### **SAMPER PIZANO (1994-1998): NARCOTIZACIÓN UTILITARISTA Y DIVERSIFICACIÓN FORZADA**

La misma historia de alineamiento irrestricto de la política exterior colombiana a los Estados Unidos hubiera continuado también durante este cuatrienio, de no haber sido por el insuperable escollo que representó el Proceso 8.000 para la continuación de la histórica alianza del país con la potencia mundial. La salida a la luz pública de los múltiples lazos entre narcotráfico y política que databan de mediados de los años 70 con la vigencia de la “bonanza marimbera”, y la infiltración de dineros del Cartel de Cali en las arcas de la campaña del candidato oficial del Partido Liberal con el fin de hacer ahora “terrorismo moral” contra la democracia nacional, marcaron el camino de la política exterior del presidente Samper.

En efecto, ante la “desestadounidización” impuesta por el mismo hegemon, este gobierno acudió en busca de la única salida que le quedaba para enfrentar el aislamiento internacional promovido por la Casa Blanca, cual fue la diversificación forzada de los vínculos exteriores del país. Los continuos momentos de crisis que enfrentaron las relaciones binacionales con Washington alcanzaron sus puntos más álgidos a propósito de la cancelación de la visa de turista del mandatario colombiano, así como con las descertificaciones consecutivas y sin antecedentes en materia antidrogas que recibió el gobierno nacional por parte del Departamento de Estado. Pero, en contra de lo que pudiera pensarse, las difíciles relaciones que debió enfrentar con los Estados Unidos no implicaron que el gobierno de Samper trazara una estrategia nacional para combatir el fenómeno de las drogas y se desmarcara de la asfixiante imposición de diagnósticos y estrategias diseñadas en Washington para enfrentar el problema. Al contrario, la administración de Ernesto Samper adelantó una suerte de “narcotización utilitarista” cuyo objetivo fundamental fue evitar que las fracturas bilaterales se aumentaran y que los castigos del hegemon a su gobierno se reversaran o al menos no se radicalizaran. Como resultado, si se quiere paradójico, correspondió a la presidencia samperista extender la ineficiente estrategia de fumigación de los cultivos ilícitos con glifosato; así como aprobar en un Congreso con mayorías favorables a la

Casa de Nariño varias de las más duras leyes antinarco que existen en el mundo tales como la interdicción marítima, la extinción de dominio a bienes y dineros de origen ilegal, y el levantamiento de la prohibición constitucional a la extradición de nacionales. No obstante, estos gestos de evidente alineamiento de Samper a las políticas antidrogas estadounidenses, sólo al fin de su cuatrienio presidencial abrían las puertas para la renovación de unas fluidas relaciones bilaterales.

Si bien no se trató de una decisión adoptada en forma planificada por el Estado colombiano, ni mucho menos consultada ampliamente con variados sectores de la sociedad civil, en las postrimerías de la administración Gaviria se definió que Colombia asumiría la presidencia del Movimiento de Países No Alineados entre 1995 y 1998, y ese factor terminaría por constituir uno de los “tubos de escape” que evitaron que la política exterior de Samper resultara asfixiada por las presiones estadounidenses. Apalancado en ese escenario por excelencia de concertación política de las naciones del sur del planeta, durante el gobierno de Samper se presenció una diversificación sin antecedentes de la política exterior colombiana, y regiones como África y Asia, tradicionalmente ignoradas en las relaciones externas del país, cobraron una importancia inédita en la parroquial historia de Colombia. Así entonces, correspondió a Samper ser el primer presidente del país en realizar visitas oficiales a China y a varios países

del continente negro. Las relaciones con el gigante asiático alcanzaron el punto más alto en una historia de tímido relacionamiento binacional, en una forma tal, que inclusive el Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país expidió un comunicado condenando la retirada de la visa norteamericana a Samper y, por supuesto, no dudó en calificar de unilateral y extraterritorial el mecanismo de la certificación antidrogas.

En lo que hace a Latinoamérica, las relaciones mantuvieron un buen curso durante esta administración, a excepción de la tensión que prevaleció con Argentina, fundamentalmente a causa de que el presidente Menem fungía para la época como la punta de lanza de los intereses estadounidenses en la región y ello lo llevó a realizar declaraciones inamistosas contra el gobierno de Samper y a proponer ideas tan descabelladas como la posibilidad de considerar una suerte de “intervención colectiva” para garantizar el mantenimiento de la democracia en Colombia.

Las relaciones con Europa tampoco se vieron afectadas por las tensiones con los Estados Unidos sino que, al contrario, atravesaron momentos de importante fluidez en gran parte debido al desarrollo de una política de avanzada en materia de Derechos Humanos, que incluyó decisiones trascendentales tales como la aprobación en el Congreso Nacional del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, el reconocimiento, por primera vez en la historia, de la responsabilidad

estatal en la masacre en el municipio vallecaucano de Trujillo y la apertura de una oficina en Bogotá del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Consideradas bilateralmente, Samper sostuvo conexiones positivas con el gobierno de Chirac en Francia, quien invitó al presidente colombiano a una visita oficial, aparentemente con el fin de desautorizar el aislamiento que propiciaba Washington contra la administración presidencial con sede en Bogotá, y también con el fin de poner en evidencia su oposición a las políticas mundiales de los Estados Unidos, lo cual cobró mayor vigencia en aquellos momentos a causa de un deterioro en las relaciones franco-estadounidenses a causa de las acusaciones de espionaje industrial proferidas contra el hegemon americano. A pesar de la tradicional alianza del Reino Unido a las políticas internacionales de los Estados Unidos, los intereses de la *British Petroleum* en Colombia fueron motivo suficiente para que las relaciones con ese país no sufrieran deterioro alguno en este período. El gobierno alemán propició los acuerdos de Puerta del Cielo entre representantes de la sociedad civil colombiana y el ELN, pero la captura de los esposos Mauss acusados de negociar con las guerrillas la liberación de secuestrados de esa nacionalidad llevaron a una tensión en las relaciones con el gobierno teutón. La oposición a Samper corrió por cuenta del gobierno de Aznar en España, en razón particularmente a que

esa administración del Partido Popular mantenía relaciones de alineación con Estados Unidos y, además, debido a la amistad personal, fundada en sus estilos políticos e ideologías similares, entre Aznar y Pastrana, este último erigido en el más enconado rival del gobierno samperista desde su derrota en las urnas a manos del candidato liberal.

#### **PASTRANA ARANGO (1998-2002): UNA POLÍTICA EXTERIOR DUAL**

Tras derrotar reñidamente en las urnas al escudero samperista, Horacio Serpa, el gobierno de Pastrana adelantó una política exterior de doble faz. Por una parte, Europa fue el escenario de la internacionalización del proceso de paz con las FARC y, en consecuencia, ese continente fue el destino del llamado “eurotour” de los negociadores de ese grupo guerrillero en el que visitaron varias naciones con el fin de buscar apoyos internacionales a las conversaciones en El Caguán; y así mismo, varios estados europeos formaron parte del grupo de diez países amigos de las negociaciones para poner fin al conflicto armado. Pero, por otro lado, la otra cara de la estrategia exterior de la administración pastranista fue la internacionalización del conflicto a través del Plan Colombia, financiado en forma casi exclusiva por los Estados Unidos, cuyo objetivo fue modernizar y fortalecer a las fuerzas militares. Así, entonces, mientras que Europa fue el

frente en que se trabajaron los temas de la paz y los Derechos Humanos, con los Estados Unidos se abordaron los temas de la guerra y las drogas ilícitas; con Europa se pretendió la diversificación de la agenda, a la vez que la alianza con el hegemon regional llevó a que se calificara la política internacional de esta administración como de neo *Respice Polum*.

Como resultado de la ejecución de la estrategia del Plan Colombia, las relaciones con Latinoamérica estuvieron signadas por la tensión y la desconfianza. En efecto, fueron motivo de continuos roces asuntos tales como el desplazamiento de los cultivos de coca a Perú y Bolivia; se aumentó significativamente el número de refugiados de la guerra colombiana en Ecuador y Panamá; el gobierno venezolano empezó a señalar el desbalance militar que implicaba el Plan Colombia en la región; y los temas del conflicto y el narcotráfico coparon la agenda bilateral con Brasil.

En lo que respecta al Sur del planeta, y en desarrollo de la aplicación del “espejo retrovisor” a todas las políticas que provinieran del gobierno Samper, se evidenció durante la administración pastranista una “destercermundización” de la política exterior, y se volvió de esa manera a la situación clásica de ignorar a los continentes asiático y africano como destinos de los intereses nacionales de Colombia.

#### **URIBE VÉLEZ (2002-2005): ALINEACIÓN Y SECURITIZACIÓN**

La presidencia uribista ha *bilateralizado y concentrado* en los Estados Unidos la agenda internacional de Colombia. Ha sido evidente el desdén con que este gobierno afronta escenarios multilaterales de clásica importancia para el país. Los desencuentros y roces con la ONU han sido frecuentes debido a la insistencia del mismo jefe del Estado en fórmulas heterodoxas, como la consabida petición de “Casos Azules a la colombiana”, que de manera primero diplomática y luego en forma tajante fueron rechazadas por el mismo secretario general de ese organismo planetario. Luego de ejercer la presidencia del Grupo de los 77 en 1993 y la del Movimiento de Países No Alineados entre 1995 y 1998 (principales foros de concertación económica y política del mundo en desarrollo, respectivamente), el sur del mundo ha prácticamente desaparecido de la agenda exterior actual.

La señalada *estadounidización* de la política exterior de la administración Uribe Vélez ha implicado no sólo un alejamiento del escenario natural e histórico que representa el subcontinente latinoamericano para el país, sino que el alineamiento irrestricto con el hegemon ha motivado importantes desencuentros con las naciones pares en el vecindario. Forman parte del inventario de roces con estos países la decisión casi solitaria de apoyar la invasión a Irak, en contra de la

posición contraria o neutral adoptada por la gran mayoría de países medios y grandes de la región, entre ellos México y Chile que en los preludios de la segunda guerra en el Golfo Pérsico ocupaban sillas en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; la insistencia en negociar un acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos, en contravía de los esfuerzos de Brasil y Argentina por liderar la conformación de una suerte de SAFTA, o mercado común suramericano; y la evidencia de que Álvaro Uribe representa la punta de lanza de los intereses estadounidenses en la zona y se ha erigido en el contrapeso ideológico que patrocina la nación norteamericana para hacerle oposición al denominado “eje del mal” latinoamericano, constituido por mandatarios desafectos a la Casa Blanca tales como Castro, Chávez, Lula, Vásquez y Kirchner.

Un ejemplo de este rol del presidente Uribe (similar al que desarrollara el presidente argentino Carlos Ménem durante los noventa en desarrollo de las llamadas “relaciones carnales” de Argentina con Estados Unidos, que promovió su gobierno), tuvo lugar recientemente a propósito de la elección del secretario general de la OEA, ocasión en la que trascendió que la delegación colombiana ejerció la jefatura de debate del candidato estadounidense, el canciller de México Raúl Derbez, en contra del candidato finalmente elegido (el ministro chileno del interior José Miguel Insulza) con el respaldo de esa coalición suramericana mencionada.

Tras el esfuerzo sostenido de todos los gobiernos desde la administración Gaviria Trujillo por pragmatizar y mercantilizar las relaciones colombo-venezolanas (para superar la etapa de conflicto y “gol-fización” que se produjo con ocasión del incidente de la corbeta Caldas durante la administración Barco Vargas), la política exterior de Uribe ha *ideologizado* las relaciones con Venezuela, y ello con frecuencia ha escalado los enfrentamientos verbales entre Bogotá y Caracas. Esta “diplomacia del micrófono” ha tenido lugar en desmedro de los importantes montos de intercambio comercial binacional que alcanzaron a sumar más de 2 mil millones de dólares anuales en su mejor momento.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la ruptura del proceso de paz con las FARC en febrero de 2002 (ambos eventos catalizadores del triunfo de Uribe en las elecciones), determinaron que la agenda internacional del gobierno colombiano se haya *securitizado* y *terrorizado*. El primero de los adjetivos (la securitización) pretende señalar que la política de la seguridad democrática ha buscado apalancarse en la política exterior para legitimar políticamente sus componentes ante la comunidad internacional, y para buscar recursos financieros que la respalden, sobre todo en los Estados Unidos. Como parte de este último objetivo, Uribe Vélez promueve la aprobación por parte del ejecutivo y el legislativo estadounidenses de lo que el mandatario colombiano denomina Plan Colombia Fase II.

El segundo calificativo (la “terrorización”) hace relación con la estrategia internacional adelantada por la Casa de Nariño con el fin, en primer lugar, de realizar la vinculación de las guerrillas colombianas con el terrorismo internacional, con el propósito de deslegitimarlas en el sistema internacional y quitarles así su carácter político y subversivo, y lograr su inclusión en las listas de organizaciones terroristas del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Y, en segundo lugar, el nuevo calificativo de “terroristas” que el gobierno promueve para las guerrillas colombianas, también pretende canalizar hacia Colombia los recursos económicos internacionales que se movilizaron con ocasión de la llamada alianza mundial anti-terrorista liderada por George W. Bush con posterioridad a los atentados dinamiteros contra el Pentágono y las Torres Gemelas.

Ligado con esto, es claro que, transcurridos los tres primeros años de la presidencia uribista, se ha profundizado la *internacionalización del conflicto* con la subversión y se ha pretendido la *internacionalización de la paz* con las autodefensas. En efecto, la administración Pastrana Arango adelantó una política exterior dual en la que combinó por una lado la búsqueda de apoyos en Europa y Latinoamérica para la negociación con las FARC en El Caguán y, por otro, la modernización de las fuerzas armadas a través del Plan Colombia financiado por los Estados Unidos para aumentar la capacidad mili-

tar del Estado. El presidente Uribe ha dado continuidad a la *diplomacia para la guerra* de la estrategia internacional pastranista en lo que hace a las guerrillas izquierdistas del país, y ha mantenido la *diplomacia para la paz* en lo referente a las negociaciones con los grupos paramilitares en el norte del país.

El mismo jefe del Estado ha sido el promotor de una *relativización* sin precedentes de las nociones de soberanía y autonomía nacional, al desplegar toda su capacidad retórica para promulgar por el mundo que su gobierno no sólo no rechaza, sino que incluso promueve, la intervención militar extranjera en Colombia para solucionar los problemas nacionales. De tal forma, en los preludios de la invasión militar estadounidense a Iraq en marzo de 2003, Uribe reclamó durante su ponencia en el foro económico mundial en Davos que las tropas de los Estados Unidos que estaban de camino al Golfo Pérsico hicieran una escala en el país andino para combatir a las guerrillas y al narcotráfico. Derivado de esta circunstancia, a través de discursos y declaraciones del presidente actual se ha difundido internacionalmente la idea de que Colombia es una amenaza para la seguridad mundial y regional, dando al traste con dos décadas de esfuerzos diplomáticos para argumentar que si bien es cierto que los problemas del país representan peligros para la estabilidad del vecindario, también lo es que sendas problemáticas globales (el consumo de psicoactivos) y latinoameri-

canas (la laxitud de varios países frente al lavado de activos, el tráfico de armas y precursores químicos) también representan amenazas para nuestro país. La diferencia es, sin duda, sutil pero contundente: de la retórica uribista se deriva la idea de Colombia como país peligro en el que la intervención extranjera se legitima, mientras que el argumento matizado sustenta el concepto de la corresponsabilidad y promueve la cooperación como la mejor alternativa para enfrentar el narcotráfico y buscar soluciones para los efectos internacionales del conflicto doméstico.

Derivado de la evidencia de que la administración presidencial vigente ha profundizado la estrategia de fumigación de los cultivos de coca, promueve una solución armada a la conflagración interna y ha militarizado el tratamiento del tema de los Derechos Humanos en Colombia, se tiene el efecto de que se han *conflictualizado* las relaciones con la Unión Europea, con las ONG internacionales que atienden cuestiones humanitarias y con las oficinas delegadas en Colombia de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los refugiados. Las visitas del presidente Uribe a Europa han estado signadas por la pugnacidad y la desconfianza hacia su gobierno, las declaraciones presidenciales en contra de las ONG de Derechos Humanos han sido incendiarias, y fueron frecuentes las manifestaciones de europarlamentarios y activistas en contra de las políticas del mandatario colombiano.

La *desambientalización* de la política

exterior del ejecutivo en ejercicio se evidencia en hechos tales como el levantamiento de la prohibición para asperjar cultivos menores de tres hectáreas; el aumento decretado en la concentración de glifosato con el que se fumigan las plantaciones de coca; la intención de extender esa política de erradicación a través de la aspersión aérea de cultivos ilegales a los parques naturales de un país como Colombia que es potencia en diversidad y endemismo biológicos; el relanzamiento de la idea de completar el trazado de la carretera panamericana a través del reservorio ecológico del Darién; y la entrega en concesión a empresas privadas de turismo de zonas de reserva natural para la explotación comercial.

En lo que representa una continuación de la práctica de *clientelización* del servicio exterior que no ha sido ajena a ningún gobierno anterior en Colombia, Álvaro Uribe ha nombrado profusamente en embajadas y consulados del país a parientes y amigos de parlamentarios que apoyan la agenda legislativa gubernamental, devolvió favores a financistas de su campaña electoral a través de cargos diplomáticos, y neutralizó políticamente a sus dos principales oponentes de la contienda presidencial al designar a Noemí Sanín y Horacio Serpa como embajadores en Madrid y la OEA respectivamente.

De la misma forma, la clientelización referida se refuerza con la decisión del jefe del Estado de confiar la conducción de la diplomacia nacional en una Canciller con

importantes pergaminos en urbanismo, pero sin formación profesional ni experiencia alguna en la disciplina de las relaciones internacionales y la política exterior colombiana. No obstante, a los ojos de Uribe, los vacíos intelectuales en esas materias los llena con creces su abolengo como hija de un ex presidente de la república que paradójicamente se caracterizó por mantener durante todo su cuatrienio a un experto internacionalista al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al fin y al cabo, todos estos adjetivos con los que se puede describir el componente internacional de la seguridad democrática son muestra fehaciente de la impronta *parroquialista* que caracteriza la política exterior de la administración presidencial en curso. Así lo confirma María Jimena Duzán en su libro sobre el gobierno actual al afirmar que “Uribe ha hecho de su política internacional un ejercicio primario y parroquial”.

Carvajal, Leonardo.

"Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 135-150.

# Aplicación del derecho andino en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela frente a la experiencia europea

**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*

## LA PROBLEMÁTICA

Al partir de la condición soberana de cada Estado para adoptar e imponer sistemas normativos a sus sociedades, no es difícil comprender la coexistencia de ordenamientos propios y singulares, distintos entre sí, frente a los ordenamientos de la comunidad internacional globalizada, regional y subregional. Todos los ordenamientos internos y los internacionales, existen separadamente dada su originalidad, toda vez que se fundamentan en normas propias que no requieren de otras para su validez.

Por su parte, hay quienes cuestionan la autonomía enunciada, parten del supuesto de que la norma fundamental originaria pertenece a uno de los ordenamientos, al internacional o al estatal, y que se ha derivado de uno a otro. Determinar si el ordenamiento nacional derivó del internacional o si este último del interno, dependerá del intérprete que quiera afirmarse en la supremacía de uno de ellos.

Los dos párrafos precedentes, sólo han intentado explicar sucintamente el debate entre dualismo y el monismo, que por cierto, e interpretando las palabras del profesor Rozo Acuña, es estéril. El reconoci-

\* Fecha de entrega, 19 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 9 de septiembre de 2005.

miento pleno y la constatación histórica de diferentes ordenamientos estatales e internacionales con validez jurídica sólo para los sujetos de ese orden jurídico, hacen absolutamente innecesario el problema de supremacía que encierra en último el monismo<sup>1</sup>.

A nuestro juicio, el debate debe centrarse en las permanentes relaciones de unos con otros, un ordenamiento jurídico invoca o recurre a las normas de otro para completar o determinar el contenido de sus propias normas. El proceso de invocación o referencia entre los ordenamientos puede hacerse del internacional al interno o viceversa, doble vía que se lleva a cabo por medio de dos modalidades, la remisión o reenvío receptivo o material, que busca determinar el contenido de la norma, y la remisión o reenvío no receptivo o formal que sólo busca determinar alguno o algunos de los elementos de la norma<sup>2</sup>.

Si un ordenamiento al invocar al otro, adopta las normas de éste, entrando a ser parte de aquél, estaremos frente al reenvío receptivo. Un ejemplo claro en este sentido, de remisión del derecho interno

al derecho internacional, lo encontramos en el artículo 15f de la Constitución de Austria, que establece “1. *La federación y los Estados podrán concertar entre sí convenios sobre las materias de su respectivo ámbito de competencias (...)*”. Serán aplicables a esos convenios los principios del Derecho Internacional en materia de tratados(...)”<sup>3</sup>. Por el contrario, si la norma a la cual se remite el ordenamiento no hace parte del invocante sino tan solo se limita a precisar o interpretar sus normas, se tratará de un reenvío no receptivo, como cuando la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en su sentencia en el asunto de la Barcelona Traction, señaló que el derecho internacional “*debe referirse a las reglas pertinentes del Derecho Interno, cada vez que se planteen cuestiones jurídicas relativas a los derechos de los Estados que conciernen al trato de las sociedades y a los accionistas y a propósito de las cuales el Derecho Internacional no ha fijado sus propias reglas*”<sup>4</sup>.

Ahora bien, la necesidad de referirse recíprocamente entre ordenamientos no sólo obedece a la necesidad de completar o determinar el contenido de sus normas, la diversidad y distinción entre ordena-

<sup>1</sup> Roza Acuña, Eduardo. “Derecho interno y derecho internacional en las constituciones de América Latina”, en: Fundación Universitaria de Boyacá, II Seminario Internacional, Relación entre Derecho Internacional y Derecho Interno, 1999, pp. 505 -508.

<sup>2</sup> Tommási Di Vignano, Alessandro e Solina, Mario. *Profili di diritto internazionale*, Torino, 1990, p. 12. y Mariño Menéndez, Fernando M. *Derecho internacional público*, Parte General, Madrid, Ed. Trotta, 1995, p. 507.

<sup>3</sup> Artículo 15f de la Constitución de Austria tomado de Mariño Menéndez, Fernando M. Op. cit., p. 506.

<sup>4</sup> CIJ. *Recueil*, 1970. Asunto de la *Barcelona Traction*, p. 37, Nf 50.

mientos jurídicos implica su interrelación y su permeabilidad. Todo pluralismo es interdependiente<sup>5</sup>. Interdependencia que se evidencia cuando recordamos que la norma internacional no es por sí misma ejecutable en el orden interno, no es suficiente la aprobación inicial de la misma, su eficacia queda condicionada a la realización de un acto interno adicional. Es decir, se aprueba mediante un acto interno inicial y luego para su eficacia interna se necesita otro. Duplicación legislativa que se conoce como la teoría de la transformación de las normas internacionales en disposiciones internas.

Pero los ordenamientos internos han superado este engorroso procedimiento que atenta sobre todo contra la oportuna eficacia de la norma internacional, con la práctica de la adopción, ampliamente avalada en la doctrina, hoy muchos estados optan por no poner obstáculos normativos internos para la aplicación inmediata de las disposiciones internacionales.

No obstante, el fenómeno de adaptación de las normas internas al derecho internacional, es una operación mucho más compleja que la transformación o que la recepción, toda vez que implica precisar la forma como la norma internacional se armoniza con las características y exigencias del ordenamiento interno. El efecto normativo que produce la norma internacional que se busca

adoptar, determina la norma interna para la adaptación, por ello, si al adaptar la norma internacional se afecta la constitución será necesario emanar, modificar u abrogar un acto legislativo constitucional, si afecta una materia reservada a la ley, se deberá recurrir a una ley y así respectivamente. En otras palabras, el derecho internacional requiere o impone producción, variación o cambios normativos internos para que el ordenamiento interno se adapte al internacional.

Imposición de la que será beneficiario el derecho comunitario, toda vez que como fruto del derecho internacional pacticio es derecho internacional. Sin embargo, conviene aclarar que la Organización internacional creada por el derecho internacional pacticio, se rige por el derecho internacional cuando actúa como sujeto del ordenamiento internacional y por el derecho comunitario cuando sus órganos desarrollan sus competencias dirigidas a sus sujetos, es decir, sus estados miembros y particulares.

De ahí la necesidad de analizar la aplicación del derecho comunitario andino en los ordenamientos estatales de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, identificando las problemáticas que se suscitan en esta materia a partir de las disposiciones que rigen las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno, contrastándolas con la experiencia europea. Cabe

<sup>5</sup> Rozo Acuña, Eduardo. Op. cit., p. 509.

anotar que este ensayo no se referirá al caso de Colombia, toda vez que por su relevancia para el país está siendo objeto de un estudio más profundo.

#### **BOLIVIA:**

La Constitución de Bolivia del 2 de febrero de 1967, modificada por Ley de 01 de abril de 1994, no tiene mención alguna respecto de los esquemas de integración, sin embargo, regula las facultades del presidente de la república para negociar y suscribir tratados internacionales y el trámite que le corresponde en esta materia al Congreso. *“Artículo 59.- Son atribuciones del Poder Legislativo: 12.- Aprobar los tratados, concordatos y convenios Internacionales. Artículo 96.- Son atribuciones del Presidente de la República: 2.- Negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos, previa ratificación del Congreso”*<sup>6</sup>.

Las normas constitucionales citadas, básicamente brindan el marco jurídico necesario para adquirir compromisos internacionales, no obstante, éstos estarían expresamente limitados en materia de cesión de competencias soberanas en obediencia de las siguientes previsiones también constitucionales: *“Artículo 2.- La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*La independencia y coordinación de estos poderes es la base del Gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano... Artículo 30.- Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente les están acordadas por ella”*.

Es decir, la observancia del concepto de soberanía clásico en la Constitución Política de Bolivia, no permitiría que este país haga parte del proceso andino o cualquier otro esquema de integración, y no deja de ser curioso que hasta la fecha no haya generado problemas de recepción y aplicación de las normas comunitarias, en especial, a lo referido al acatamiento de decisiones tanto del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores como de la Comisión, la observancia de las resoluciones de la Secretaría General y el respeto a los fallos del Tribunal.

A nuestro juicio, el haber acatado la estructura institucional y el haber participado en la adopción y aplicación de la normativa supranacional, no sólo no garantiza la armonía del los ordenamientos comunitario e interno, sino que, por el contrario, se traduce en una amenaza permanente a la participación boliviana dentro del esquema de integración, más ahora que se transita hacia un mercado común. Bolivia debe

<sup>6</sup> Constitución Política de Bolivia.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

reconsiderar, a través de una reforma constitucional, su arcaico concepto de soberanía, levantando la prohibición expresa en materia de cesión de competencias, para que la supranacionalidad encuentre un soporte constitucional permanente.

Hemos señalado que la Constitución de Bolivia de 1967, modificada en 1994, no sólo no tiene mención respecto de los esquemas de integración, sino que además expresamente prohíbe la delegación de competencias soberanas fundamentadas en un concepto de soberanía clásica<sup>8</sup>.

Así, y de conformidad con los numerales 12 y 2 de los artículos constitucionales 59f y 96f respectivamente citados, en materia de recepción Bolivia tiene un régimen especial que hace depender la eficacia interna de las obligaciones internacionales de un acto normativo interno.

Sin embargo, en lo que respecta al derecho internacional general de carácter consuetudinario, no necesita actos de recepción especial. Es decir, como en el caso colombiano, en materia de derecho consuetudinario, las normas y declaraciones internacionales son preferentes y jerárquicamente superiores a cualquier ley interna, y en caso de conflicto entre ambas prevalece el derecho internacional.

Esto se desprende de la lectura del artículo 35f de la Constitución que señala que no necesariamente todos las declaraciones, derechos y garantías, deben estar ex-

presamente establecidos en la ley fundamental para ser aplicados en el orden interno, «*las declaraciones Derechos y Garantías que proclama está Constitución no serán entendidas como negación de otros Derechos y Garantías no enunciados que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno*». No obstante, la propia Constitución en su artículo 228f es rotunda en afirmar su prevalencia sobre normas contrarias, lo que en últimas se reflejaría en posibles acciones de inconstitucionalidad, que echarían al piso sus compromisos en los que cedió competencias soberanas, que como vimos al citar los artículos 2f y 30f lo prohíben expresamente.

## ECUADOR

En el caso ecuatoriano, por el contrario, encontramos que la Asamblea Constituyente incluyó dos previsiones constitucionales que privilegian las relaciones con el ordenamiento comunitario, nos referimos a los artículos 4f y 163f de la Constitución Política aprobada el 5 de junio de 1998, que establece que “*Artículo 4.- El Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional: 5. Propugna la integración, de manera especial, la andina y la latinoamericana*”. Estamos, por tanto, frente a una norma constitucional que reconoce expresamente el objetivo integrador andino, lo que facilitará los efectos vinculantes de ese

<sup>8</sup> Véase: Constitución Política de Bolivia, artículos 2f y 30f.

ordenamiento en el derecho interno, además de contemplar un mecanismo de recepción automática del derecho pacticio: *“Artículo 163.- Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía”*.

Por su parte la Corte Suprema de Justicia del Ecuador reconoce implícitamente la preeminencia, aplicación directa y efecto inmediato del derecho comunitario: *“Está claro, por tanto, que es obligación del Juez nacional que conozca de un proceso en el que ‘deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina’ (Art. 33 del Tratado Modificatorio), consultar al Tribunal Andino su interpretación, siendo facultativa la consulta cuando ‘la sentencia sea susceptible de recursos en el derecho interno’ y es obligatoria cuando ‘la sentencia no fuere susceptible de recurso en el derecho interno’. Cabe anotar que en el Art. 33 del Tratado Modificatorio se incluye el término ‘controvierta’, modificando así el Art. 29 del Tratado original de Creación del Tribunal de Justicia Andino, que sólo establecía la consulta para procesos ‘en que deba aplicarse alguna de las normas del derecho comunitario andino, mas no cuando se controvierta alguna de tales normas... Por tan-*

*to, en el presente caso era obligatoria la consulta prejudicial por parte del Tribunal de segunda instancia, que le fue solicitada por la parte demandada oportunamente, y al no hacerlo incumplió con el Art. 29 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Art. 33 del Tratado Modificatorio, al haber interpretado erróneamente dichas disposiciones”*<sup>9</sup>.

Sin embargo, para efectos de aplicación en el territorio ecuatoriano del derecho comunitario, la exigencia de publicación en el Registro Oficial prevista en el citado artículo 163 de su Constitución, causa demoras que pueden generar incumplimiento de la norma andina derivada por lo que a nuestro juicio debería eliminarse. Al respecto el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha expresado que esta publicación es un procedimiento innecesario<sup>10</sup>.

Por el contrario, en Ecuador se cuenta con un régimen de recepción automático, que incorpora en forma inmediata el derecho internacional exigiendo tan solo el acto material de su publicación oficial<sup>11</sup>.

#### PERÚ:

La Constitución Política del Perú de 1993, estipula que *“Artículo 55f. Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”*, previsión que es más

<sup>9</sup> Corte Suprema de Justicia del Ecuador, Tercera Sala de lo Civil, Sentencia del 5 de octubre de 1999.

<sup>10</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 07-AI-99.

<sup>11</sup> Véase: Constitución Política de Ecuador, artículo 163f.

que suficiente para aseverar que el derecho primario comunitario es ley vigente de obligatorio cumplimiento en el Perú, a la que los administradores de justicia están expresamente sometidos en virtud de la también previsión constitucional que establece sus garantías “Artículo 146f... *El Estado garantiza a los magistrados judiciales: 1. Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y la ley*”. Sin embargo, los jueces y tribunales peruanos no practican la consulta prejudicial prevista en los artículos 28 al 31 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena<sup>12</sup>.

Pero esta Constitución del Perú, proyectada por un Congreso Constituyente Democrático de bolsillo, luego del autogolpe de Fujimori a las instituciones en 1992 y legitimada posteriormente por referéndum, es insuficiente para el reconocimiento del principio de supranacionalidad toda vez que en caso de conflicto entre los dos ordenamientos primará el interno tal como se puede observar en las siguientes previsiones constitucionales: “Artículo 51f. *La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las nor-*

*mas de inferior jerarquía, y así sucesivamente... Artículo 138f... En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior*”<sup>13</sup>. Las razones las podemos encontrar en la necesidad del régimen de escapar en materia de derechos humanos al control jurisdiccional interno y al control internacional<sup>14</sup>.

Aunque el artículo 44f de la Constitución vigente promueve la integración, particularmente la latinoamericana, es evidente que estamos frente a un retroceso constitucional en materia de recepción y aplicación de acuerdos internacionales. Basta recordar que su derogada Constitución Política de 1979, en caso de conflicto entre tratado y ley primaba el primero, daba jerarquía constitucional a los tratados sobre derechos humanos y privilegiaba a los tratados de integración latinoamericana sobre los demás tratados multilaterales<sup>15</sup>.

Por lo expuesto, la validez y el carácter vinculante del derecho comunitario derivado podría llegar a quedar en entredicho ante la ausencia de fundamento constitu-

<sup>12</sup> Nuestro estudio no encontró evidencia de trámites prejudiciales, no obstante, no nos atreveríamos a ser enfáticos en este sentido. Hasta 1996, Manuel Sánchez-Palacios Paiva, Vocal de la Corte Suprema de Justicia del Perú, aseguraba que “... los jueces y los tribunales peruanos no han hecho uso de la consulta prejudicial...”, véase: *La integración del derecho y los tribunales comunitarios*; Memorias del Seminario Internacional; Quito, Cuenca, Guayaquil, Trujillo: julio-agosto de 1996, pp. 309 y ss.

<sup>13</sup> Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>14</sup> El profesor Eduardo Rozo, al analizar las diferencias de los capítulos sobre tratados en las dos últimas constituciones del Perú, evidencia esta realidad. Véase: Rozo Acuña, Eduardo. Op. cit., pp. 568 - 572.

<sup>15</sup> Véase Constitución Política del Perú de 1979, artículos, 101f, 105f y 106f.

cional, no obstante, el Perú como también lo ha hecho Ecuador y Bolivia, se han sometido a la jurisdicción de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia activa y pasivamente y no cabe duda que reconocen las características del ordenamiento jurídico comunitario.

En el caso de Perú, por las razones que esgrimimos, encontramos un régimen de recepción mixto, si bien todo tratado en vigor forma parte de su ordenamiento interno, al recepcionarlo necesita de acto normativo específico si versan sobre derechos humanos, dominio o integridad del Estado, defensa nacional y obligaciones financieras. También necesitarán acto *ad hoc* los tratados que crean, modifican o suprimen tributos, los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución<sup>16</sup>. Así, este régimen de recepción privilegia, según la materia, el derecho internacional convencional y, por el contrario, omite mención de derecho internacional general.

Lo anterior, en principio, no afecta la integración andina que como dijimos es promovida en el artículo 44f, sin embargo, esto sólo es en materia de recepción, pues cuando se trata de aplicación la Constitución prevalece, por tanto, en el evento de que se de una contradicción entre ésta y una norma legal como lo sería el dere-

cho comunitario, los jueces preferirán la primera<sup>17</sup>.

## VENEZUELA

Contrariamente a lo analizado, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, reconoce la competencia de los organismos supranacionales para adoptar ordenamientos jurídicos propios, con sus características de preeminencia, aplicación directa y efectos inmediatos: *“La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el*

<sup>16</sup> Véase Constitución Política del Perú de 1993, artículos 55f y 56f.

<sup>17</sup> Véase Constitución Política del Perú de 1993, artículos 51f y 138f.

*marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna*<sup>18</sup>.

No obstante, el reconocimiento de la competencia de los organismos supranacionales para adoptar ordenamientos jurídicos propios, con sus características de preeminencia, aplicación directa y efectos inmediatos, previsto en el artículo 153f de la Constitución de Venezuela de 1999, puede verse empañado si el presidente, la Asamblea o un porcentaje de electores deciden someterlo a referendo de conformidad con el segundo inciso del artículo 73f: *“Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral”*.

Así, este régimen de recepción especial no sólo al incorporar el derecho internacional necesitaría un acto normativo interno específico sino que podría en las circunstancias descritas sujetar, además, esa recepción a una consulta popular. Sin embargo, en cuanto a la aplicación de lo

ya recepcionado no habría discusión.

En materia de derechos humanos, de conformidad con el artículo 23f de la Constitución, la aplicación directa del derecho convencional está garantizada, prevalece sobre el ordenamiento interno y es elevada a nivel de jerarquía constitucional.

### **LA EXPERIENCIA EUROPEA EN MATERIA DE APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO**

En el caso de los miembros de la Unión Europea, la posibilidad de traspasar prerrogativas soberanas a organizaciones internacionales fueron, en unos casos, previsiones constitucionales previas y en los otros se hicieron las adaptaciones al tiempo de su ingreso.

Gran Bretaña, que no posee constitución escrita, en 1972, a través de la *European Community Act*, prevé en sus artículos 2f y 3f, que las resoluciones de los órganos competentes de las comunidades europeas son aplicables directamente, sin necesidad de ningún acto de transposición<sup>19</sup>.

La Constitución italiana, permite, en su artículo 11f, que en paridad de condiciones con otros estados, el país limite su soberanía a favor de un ordenamiento que garantice la paz y la justicia entre las nacio-

<sup>18</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 153f.

<sup>19</sup> Ruda, José María. “La aplicación y la primacía del derecho que emana de las organizaciones internacionales en el fuero interno”, en: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Homenaje al profesor Manuel Díez-Velasco, Tecnos, p. 628.

nes a la vez que favorece las organizaciones internacionales dirigidas a tal propósito<sup>20</sup>.

Por su parte, la Constitución griega de 1975, estipuló previamente a su ingreso a las comunidades europeas, la atribución de competencias a los órganos de las organizaciones internacionales<sup>21</sup>, y de una forma análoga, más precisa, la Constitución holandesa especificó que en virtud o cumplimiento de un tratado pueden conferirse poderes legislativos, ejecutivos y judiciales a estas organizaciones<sup>22</sup>.

En el caso español, mediante una ley orgánica se puede autorizar la celebración de tratados que atribuya a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la constitución<sup>23</sup>.

Pero es Portugal quien goza de una previsión constitucional en este sentido más clara, al estipular que las normas emanadas de órganos competentes de organizaciones internacionales en los que hace parte, regirán directamente en su ordenamiento interno, cuando expresamente lo establezca el tratado constitutivo<sup>24</sup>.

Las reticencias de algunos estados miembros de las comunidades europeas y las dificultades que inicialmente plantea-

ron sus tribunales constitucionales, frente a los efectos inmediatos de un derecho comunitario que en su conjunto, sería jerárquicamente superior a los ordenamientos internos, fueron superadas gracias a una constante y reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que se inicia con las citadas sentencias *Van Gend & Loos*, de 1963, y *Costa/ENEL*, de 1964<sup>25</sup>.

Pero es hasta la sentencia *Simmenthal*<sup>26</sup>, de 1978, que el Tribunal establece con carácter general, incorporando, precisando y reforzando decisiones anteriores, el marco del principio de primacía. Así, la norma comunitaria ha de aplicarse con preferencia a cualquier norma interna, con independencia de su rango y de su condición anterior o posterior. Según la doctrina contenida en esta sentencia, el juez nacional está obligado a no aplicar de oficio cualquier norma interna que se oponga al derecho comunitario. Por otra parte, la adopción de una norma comunitaria produce un efecto futuro, esto es, que se impide la producción de nuevas normas internas incompatibles con aquélla.

<sup>20</sup> Italy Constitution, adopted on 22 December 1947.

<sup>21</sup> Greece Constitution, Article 28.2 .

<sup>22</sup> Netherlands Constitution, adopted on 17th February 1983, Article 92.

<sup>23</sup> Constitución española, artículo 93.

<sup>24</sup> Constitución de la República Portuguesa, artículo 8f, numeral 3.

<sup>25</sup> Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, STJCE de 5.2.1963, asunto *Van Gend & Loos* y STJCE de 15.7.1964, asunto *Costa /ENEL*.

<sup>26</sup> Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, STJCE de 9.3.1978, asunto *Simmenthal*.

Sin duda la cuestión más problemática y que más reticencias ha causado y que sería superada definitivamente con la adopción del Tratado Constitucional, es la afirmación de la primacía del derecho comunitario sobre las constituciones de los estados en materia de derechos fundamentales por carecer los tratados fundacionales de tal contenido. Tres sentencias más del mismo Tribunal empezaron a resolver lo relativo a la primacía incondicionada del derecho comunitario y a las normas constitucionales de los estados miembros. Nos referimos a las sentencias *Stauder*<sup>27</sup>, de 1969, *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>28</sup>, de 1970, y *Nold*<sup>29</sup>, de 1974, con las que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas construyó su doctrina, inicialmente señalando que los derechos fundamentales forman parte del derecho comunitario en tanto que son principios generales del derecho, posteriormente dijo, que para la identificación de esos principios generales se acude a las tradiciones constitucionales comunes, para terminar completando su construcción y señalar que los derechos fundamentales forman parte del derecho comunitario, como principio general de derecho que se extrae de las tradiciones constitucionales comunes y de los tratados en los que son parte o han colaborado

como el Convenio Europeo de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, del 4 de noviembre de 1950. Esta construcción jurisprudencial se incluyó literalmente en el artículo 6.2 del Tratado de la Unión Europea, pero al hacer parte del Título I del mismo, donde el Tribunal no tiene competencia, hace inocuo su contenido normativo que sólo será efectivo en el momento de la adopción definitiva de la Constitución Europea, siempre que este Tratado supere su accidentado proceso de ratificación por los 25 miembros.

De las características reconocidas por el Tribunal (aplicación directa e inmediata) emerge otro rasgo distintivo del derecho comunitario europeo que facilita su aplicación. Los tribunales nacionales son también los órganos jurisdiccionales de derecho común para la aplicación del orden jurídico comunitario. Ello significa que, sin perjuicio de la competencia propia en los conflictos entre los órganos comunitarios, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) es el Tribunal de Alzada para todos los jueces nacionales y ejerce el control final, unificando la jurisprudencia interpretativa de las normas comunitarias por medio de distintos recursos y acciones.

<sup>27</sup> Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas STJCE de 12.11.1969, asunto *Stauder*.

<sup>28</sup> Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas STJCE de 17.12.1970, asunto *Internationale Handelsgesellschaft*.

<sup>29</sup> Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas STJCE de 14.5.1974, asunto *Nold*.

### A MANERA DE CONCLUSIÓN

Nuestro no muy optimista estudio de la aplicación del derecho internacional en los ordenamientos estatales de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, contrasta con el sometimiento de todos a la jurisdicción de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia, tanto en vía de legitimación activa y pasiva, por lo que no cabe duda que reconocen las características del ordenamiento jurídico comunitario, aunque esto no signifique necesariamente el cumplimiento de las resoluciones y sentencias. Además, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, con apego a los más autorizados criterios doctrinarios, ha destacado que la existencia misma del derecho comunitario andino depende de la presencia de la aplicabilidad directa y preeminencia, aplicabilidad que rige en todo el territorio que integra la Comunidad Andina y lleva consigo la connotación de efecto directo, y preeminencia que hace referencia a la supremacía de las normas comunitarias de derecho originario y de derecho derivado, sobre las normas jurídicas de derecho interno. Así, el 24 de marzo de 1997, en la Acción de Incumplimiento interpuesta por la Junta del Acuerdo de Cartagena contra la República de Venezuela, por contravenciones a las

resoluciones 397 y 398 de la Junta, a los artículos 41, 42, 43 y 46 del Acuerdo de Cartagena, al artículo 5° del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia y artículo 13f de la Decisión 328 de la Comisión sobre Sanidad Agropecuaria Andina, expresó *“La sola suposición de que las Decisiones de la Comisión o las Resoluciones de la Junta, tuvieran que pasar por el tamiz legislativo de cada uno de los Países Miembros, antes de su aplicación interna, habría conducido a negar la existencia de un derecho comunitario andino”*<sup>30</sup>. Cabe señalar, que en la Comunidad Andina de Naciones la aplicabilidad directa del derecho comunitario deriva de las propias normas positivas de carácter constitutivo u originario<sup>31</sup>, por ello la constante y reiterada doctrina jurisprudencial de su Tribunal. Este breve ejercicio comparado, pone en evidencia que la tendencia europea de respeto y aceptación del derecho internacional en los ordenamientos internos con sus respectivas implicaciones en materia de soberanía, es compartida parcialmente por los países andinos, y que sus insuficiencias constitucionales, hasta ahora, no han obstaculizado en forma significativa la integración subregional andina. Los cinco estados reconocen y aceptan la supranacionalidad y sus características de preeminencia, aplicación directa y efectos

<sup>30</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 03-AI-96.

<sup>31</sup> Véase: Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, artículos 2f, 3f y 4f, y su Protocolo Modificador de Cochabamba. Hoy codificados por la Decisión 472 de la Comisión, como artículos 2f y 3f del Tratado de Creación del Tribunal.

inmediatos, y el Tribunal de esta comunidad, como el de las comunidades europeas, ha desarrollado una constante y reiterada doctrina jurisprudencial.

Sin embargo, la problemática que se da en materia de aplicación no se reduce a la discusión jurídica, el quehacer comunitario necesita el concurso de ciertas herramientas que permitan concretarlo, nos referimos a tres formas de acción: una planificación que indique la orientación y dosificación de medios para el cumplimiento racional y eficiente de los propósitos pactados; un ejercicio fiscalizador de las normativas comunitarias que compete tanto a sus órganos como a los estados miembros; y una actividad de fomento que mediante estímulos honoríficos, psicológicos, jurídicos y/o económicos orienta la iniciativa privada, otorgando prestaciones o imponiendo obstáculos a determinadas actividades con el propósito de perseguir los objetivos de la integración de una manera indirecta, sin necesidad de coacción<sup>32</sup>.

Tres herramientas que necesitan una real decisión política por parte de los gobiernos de los estados miembros y que no han sido desarrolladas a lo largo del proceso de integración andino, por ello, pese a contar con un verdadero ordenamiento jurídico sobre la base de obligaciones recíprocas, adaptando y adoptando el modelo

de la Unión Europea con sus respectivos mecanismos para operativizarlo, flaquea fundamentalmente por su escasa fiscalización y casi nula actividad de fomento.

Por lo anterior, no debe extrañarnos que la inmensa mayoría de jueces nacionales, desconozcan la preeminencia y la aplicación directa de las normas comunitarias, salvo en los contados casos en que se trata de los administradores de justicia que componen tribunales superiores.

Pero el desconocimiento anterior es de doble vía, no sólo se reduce al quehacer de los jueces internos, la mayoría de los particulares ignoran que desde el ordenamiento internacional pueden surgirles derechos y obligaciones que deberían cumplir y exigir, tal como sucede en el ordenamiento interno. Al respecto el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha señalado *“Mientras que el principio de la aplicación directa se refiere a la norma como tal, el del efecto directo se relaciona con las acciones que los sujetos beneficiarios pueden ejercer para la debida aplicación de la norma comunitaria. En otras palabras que sus efectos ‘generan derechos y obligaciones para los particulares al igual que ocurre en las normas de los ordenamientos estatales’, permitiendo la posibilidad de que aquellos puedan exigir directamente su observancia ante sus respectivos tribunales”*<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Dormí, Roberto y otros. *Derecho comunitario, sistemas de integración. Régimen del MERCOSUR*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1995, pp. 116 – 121.

<sup>33</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 03-AI-96.

Así, la aplicación del derecho comunitario andino, no sólo es incierta por las insuficiencias constitucionales de sus países miembros, sino por un tímido accionar político en materia de fiscalización y fomento que contribuiría con dicha aplicación. Si los particulares, como beneficiarios de la integración vía recursos y acciones demandarán constante y permanentemente la aplicación del derecho comunitario ante sus jueces nacionales,

encontraríamos el punto de no retorno que alcanzó la Unión Europea. De ahí el propósito de este escrito que no es otro que contribuir, desde la academia, con el fomento de la integración en un año que iba a ser clave para la Comunidad Andina de Naciones, el primero de enero se haría efectiva la libre circulación de personas, el 20 de mayo entró en vigencia el arancel externo común y el 31 de diciembre se debe haber establecido un mercado común<sup>34</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA:

Acuerdo de Cartagena

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 20 de diciembre de 1999.

Constitución Española de 1978 con su modificación de 1992.

Constitución Política de Bolivia de 1967, con su modificación del 1 de abril de 1994 y reformas del 2002 y 2004.

Constitución Política de Ecuador, 5 de junio de 1998.

Constitución Política del Perú de 1993, con las reformas introducidas hasta el 2005.

Constitución Política del Perú, 12 de julio de 1979.

Constitution of the Republic of Portugal, adopted on 2<sup>nd</sup> April 1976

Corte Internacional de Justicia:

CIJ / ICJ. Reports, 1970, Barcelona Traction.

Corte Suprema de Justicia del Ecuador, Tercera Sala de lo Civil:

Sentencia del 5 de octubre de 1999.

Decisión 472 de la Comisión Andina de Plenipotenciarios.

Dormí, Roberto y otro. *Derecho comunitario, sistemas de integración régimen del MERCOSUR*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1995.

Greece Constitution, adopted on 9<sup>th</sup> July 1975

Italy Constitution, adopted on 22<sup>th</sup> December 1947

“La integración del derecho y los tribunales comunitarios”; Memorias del Seminario Internacional; Quito, Cuenca, Guayaquil, Trujillo: julio-agosto de 1996.

Mariño Menéndez, Fernando M. *Derecho internacional público*, Parte general, Madrid, Trotta, 1995.

Netherlands Constitution, adopted on 17<sup>th</sup> February 1983.

Rozo Acuña, Eduardo. “Derecho interno y derecho internacional en las constituciones de América Latina”, en: Fundación Universitaria de Boyacá, II Seminario Internacional,

<sup>34</sup> Tremolada, Eric. “Integración andina: visado ecuatoriano un obstáculo para el mercado común”, *El Nuevo Siglo*, 9 de julio de 2005.

Relación entre Derecho Internacional y Derecho Interno, 1999.

Ruda, José María. “La aplicación y la primacía del derecho que emana de las organizaciones internacionales en el fuero interno”, en: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Homenaje al profesor Manuel Díez-Velasco, Madrid, Tecnos.

Tommási Di Vignano, Alessandro e Solina, Mario. *Profili di diritto internazionale*, Torino, 1990.

Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena con su Protocolo Modificadorio de Cochabamba.

Tremolada, Eric. “Integración andina: visado ecuatoriano un obstáculo para el mercado común”, *El Nuevo Siglo*, Bogotá, 9 de julio de 2005.

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina:

Sentencia 03-AI-96

Sentencia 07-AI-99

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas:

Sentencia TJCE del 5 de febrero de 1963, asunto

Van Gend & Loos

Sentencia TJCE del 15 de julio de 1964, asunto

Costa / ENEL

Sentencia TJCE del 12 de noviembre de 1969, asunto

Stauder.

Sentencia TJCE del 17 de diciembre de 1970, asunto

Internationale Handelsgesellschaft.

Sentencia TJCE del 14 de mayo de 1974, asunto

Nold

Sentencia TJCE del 9 de marzo de 1978, asunto

Simmenthal.

Tremolada, Eric.

"Aplicación del derecho andino en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela frente a la experiencia europea", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 151-166.

# Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador.

## Apuntes para una interpretación política

Pablo Andrade A.\*

Universidad Andina Simón Bolívar,  
Sede Ecuador

correo electrónico:  
*pandrade1@uasb.edu.ec*

### I. INTRODUCCIÓN

El 20 de abril de 2005 el Congreso de la República del Ecuador destituyó a Lucio Gutiérrez como presidente de la República; fue el segundo defenestrado mediante este procedimiento desde la Asamblea Nacional Constituyente de 1998<sup>1</sup> y el tercero desde febrero de 1997<sup>2</sup>. Al igual que en el 2000 el Congreso procedió a posesionar en remplazo del presidente saliente a su vicepresidente, en esta ocasión el doctor Alfredo Palacio, el cual por mandato constitucional deberá ejercer el cargo has-

ta el término del período constitucional de un Presidente, esto es cuatro años; hasta el 15 de enero de 2007.

De manera similar a lo que ya había sucedido en 1997 y 2000, la decisión del Congreso fue precedida por intensas y hasta dramáticas demostraciones callejeras, que tomaron varios días, así como por la constante demanda de los medios de comunicación masiva localizados en Quito, la capital -y en menor medida en Cuenca, la tercera ciudad más importante del país- porque el presidente renunciara<sup>3</sup>. Tanto las demostraciones callejeras, como

\* Fecha de entrega, 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 2 de septiembre de 2005.

<sup>1</sup> El primero fue Jamil Mahuad, destituido el 21 de enero de 2000.

<sup>2</sup> El presidente Abdalá Bucaram fue destituido de su cargo el 7 de febrero de 1997, luego de que el Congreso lo declaró en "incapacidad mental" para ejercer la Presidencia de la República.

<sup>3</sup> Córdova del Alcázar ha indicado que la presión de los medios de comunicación de la Sierra por la renuncia del presidente Mahuad en realidad ocurrió en la semana inmediatamente anterior a su caída, mientras

el hecho de que el Congreso se apoyara en expresas disposiciones constitucionales para argumentar sus decisiones, han servido en cada ocasión para calificar a esos cambios de gobierno de “constitucionales” y “democráticos”. También, en cada una de estas oportunidades la comunidad internacional ha reaccionado con un inicial escepticismo frente a esas pretensiones democráticas, para finalmente aceptar al nuevo gobierno ecuatoriano como si fuese uno elegido en las urnas y actuando en derecho.

En contraste, entre 1979 y 1996 los gobiernos ecuatorianos se constituyeron y sucedieron por vías electorales, e incluso en uno de ellos, el del presidente León Febres-Cordero (1984-1988), demostraciones masivas, acusaciones constantes de corrupción, un parlamento hostil, y el secuestro del presidente luego de un fallido golpe de Estado, no dieron como resultado el tipo de secuencia que he descrito en párrafos anteriores. Cabe, por tanto, considerar dos fases en la historia de veintiséis años de democracia en el Ecuador.

La primera fase se caracterizó por la sucesión presidencial ordenada y estable,

con la característica adicional de que permitió la alternancia de gobiernos de signos ideológicos opuestos. En efecto, en este período a un gobierno reformista siguió otro de corte neoliberal. La segunda fase, en cambio, se distingue por la inestabilidad gubernamental y el rol del Congreso en la conformación de gobiernos. Adicionalmente, es posible diferenciar estos dos períodos en relación con su funcionamiento económico. En la primera fase (1979-1996) se sucedieron programas de ajuste estructural que lograron contener crisis inflacionarias mayores y caídas bruscas en las exportaciones, construyendo progresivamente una institucionalidad económica de mercado. En la segunda fase (1996) han ocurrido transformaciones mayores y violentas de la economía ecuatoriana<sup>4</sup>, así como bruscos cambios en la institucionalidad política<sup>5</sup>.

El presente ensayo explora el reciente cambio de gobierno en Ecuador a la luz de las siguientes hipótesis: **1.** la inestabilidad política que caracteriza al Ecuador desde hace nueve años es una fase de larga duración, y no sólo un conjunto más o

---

en el caso del presidente Bucaram esa presión inició prácticamente al día siguiente de su posesión (Córdova del Alcázar, 2003). En el más reciente golpe de Estado la posición de la prensa fue bastante más ambigua, y la de la televisión estuvo dividida, a partir de diciembre de 2004 entre medios serranos, sumamente críticos del presidente Gutiérrez, y costños, que tendían a ser más benévolos con el gobierno.

<sup>4</sup> Entre las transformaciones económicas cabe citar: la destrucción causada por el fenómeno de el Niño en 1997, una crisis bancaria mayor que entre 1999 y 2000 eliminó al 60% de las instituciones financieras privadas del país; y la adopción del dólar como moneda nacional en 2000-2001.

<sup>5</sup> Dos cambios sobresalen: la reforma total de la Constitución de 1978 en 1998, al punto que resulta más adecuado hablar de una nueva constitución (Andrade et al., 2004); y las reformas de 1997 a la Ley de Elecciones y Partidos Políticos.

menos aleatorio de episodios de “ingobernabilidad”; 2. esta fase es resultado de las contradicciones creadas por el intento de reconciliar una economía organizada en torno al libre mercado con los procedimientos de una democracia representativa; 3. el proceso que ha llevado en los últimos trece años -desde 1992, con el gobierno de Sixto Durán Ballén, el último de la fase de estabilidad- a la desarticulación de las instituciones democráticas en Ecuador, no es en sí mismo una novedad histórica, puesto que tiene antecedentes en desarrollos similares ocurridos entre 1900 y 1948. Desarrollo cada una de estas consideraciones en las dos primeras secciones del ensayo, en la tercera sección hago una “descripción reflexiva” de los acontecimientos que llevaron a la caída del presidente Gutiérrez para, finalmente, en las conclusiones mostrar las implicaciones teóricas y analíticas que el análisis de la presente fase de inestabilidad política tiene para el estudio de la política en Ecuador.

## II. LA INESTABILIDAD EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

La “historia corta” de la democracia ecuatoriana inició en 1976 cuando el gobierno nacionalista revolucionario del general Guillermo Rodríguez Lara fue derrocado y sustituido por un Triunvirato Militar, constituido por los comandantes de las tres ra-

mas de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas.

El gobierno del general Rodríguez Lara había adoptado un programa político que, basado en la abundancia de recursos fiscales provistos por el boom petrolero, intentaba profundizar y ampliar el proceso de industrialización del Ecuador y avanzar en la construcción de un Estado que proveyese a los ciudadanos de un conjunto de servicios universales, tales como educación, salud, empleo y, en el caso de los campesinos, acceso a la tierra, sistemas de riego, crédito y comercialización. Se trató, en cualquier caso, de un gobierno obsesionado más que nada por una rápida industrialización del país y por encontrar un sustento social para su proyecto en una “burguesía industrial nacional” con la que soñaban sus ideólogos y técnicos (Conaghan, 1983; North, 1984). A pesar de sus esfuerzos, sin embargo, el gobierno nacionalista revolucionario no logró aliarse con sector alguno de la burguesía, y menos aún con la inexistente “burguesía industrial”<sup>6</sup>, de manera que incluso tímidas reformas sociales, en especial en cuanto a legislación laboral y distribución de la propiedad agraria, fueron ferozmente resistidas por la burguesía, la cual en lugar de actuar según intereses diferenciados por sectores, mostró un nivel de solidaridad y comunidad de posiciones que lle-

<sup>6</sup> El gobierno cortejó permanentemente a los sectores industriales de la burguesía ecuatoriana mediante una serie de medidas económicas que favorecían la importación barata de bienes de capital, la provisión abundante de créditos blandos y la subvención del consumo urbano (Lefebvre, 1984)

varon a la sustitución del gobierno nacionalista revolucionario por un nuevo gobierno de sesgo más ortodoxo.

Fueron estos dos actores, el gobierno militar en control del Estado, pero carente de aliados sociales suficientemente fuertes o estables, por un lado, y, por otro, la burguesía en coalición con sectores de clase media que habían sido incorporados a los partidos políticos que habían emergido entre 1948 y 1968 (a saber: Coalición de Fuerzas Populares, CFP; Izquierda Democrática, ID; Democracia Popular, DC-DP y el Partido Social Cristiano, PSC) los que negociaron, diseñaron y llevaron a cabo el llamado “Proceso de retorno a la democracia” (Conaghan, 1983; North, 1984; Collins, 2000; North y Andrade, 2004). Esta transición democrática se apegó estrictamente al modelo soñado por la teoría de las transiciones: un pacto a dos niveles, entre las elites para luchar políticamente por el control del Estado con medios electorales; y entre las elites civiles y los militares para que éstos pudiesen efectuar un repliegue ordenado a sus cuarteles, conservando una buena parte de los privilegios adquiridos durante la dictadura, pero formalmente sometidos a la autoridad civil. Los instrumentos de este doble pacto político fueron la Ley de Elecciones y Partidos Políticos, y la Constitu-

ción de 1978. Los movimientos obrero y campesino, con intereses en impulsar acuerdos de distribución de la riqueza, fueron excluidos del “Retorno” por el mecanismo adoptado para diseñar las “reglas del juego democrático”; esto es, mediante comisiones especiales, mayoritariamente constituidas por representantes de los partidos políticos y de las cámaras de la producción<sup>7</sup>, de manera que la mayor concesión que hicieron las nuevas reglas del juego a los intereses populares fue la universalización del sufragio.

Se trató, por tanto, de una democracia lograda, negociada y puesta en marcha “desde arriba”. Desde el punto de vista de los sectores populares, la nueva democracia ratificaba la concentración de riqueza existente, alta incluso para parámetros latinoamericanos y, por lo tanto, la ausencia de interés por parte de los partidos políticos en formar coaliciones que pudiesen impulsar, en el mediano y largo plazo, propuestas que asegurasen la provisión de bienes colectivos para los grupos pobres del país. Este segundo aserto tal vez no resulte del todo evidente. Históricamente, los partidos políticos ecuatorianos se habían organizado eficientemente como máquinas electorales, esto es, se habían especializado en la captación de los votos de los electores, mediante un mecanismo

<sup>7</sup> Las organizaciones de mayor nivel de los sectores empresariales, agrarios y comerciales. Ciertamente, en la conformación de las comisiones se integró a una minoría de representantes del Partido Comunista, del Partido Socialista y del Movimiento Popular Democrático, partidos de izquierda con vínculos laxos con el movimiento obrero y campesino.

de intercambio típicamente clientelar (Menéndez Carrión, 1988; Conaghan, 1995; Mejía, 2002). Los partidos políticos continuaron este legado institucional en la nueva democracia, encontrando en ella el complemento típico del clientelismo moderno: una sociedad bruscamente urbanizada con sectores populares “estructuralmente carenciados” (Menéndez Carrión, 1988; Rock, 2001). Las instituciones políticas adoptadas en 1978 simplemente carecían de estímulos para que los políticos en sus acciones concretas tuvieran interés en cambiar en el mediano y largo plazo la fuente principal de su poder: el intercambio de favores políticos por votos en las elecciones.

Contrariamente a lo que sostuvieron los analistas políticos ecuatorianos cuando se inició la actual fase de inestabilidad política, mantengo que ésta no es resultado del mal funcionamiento de las instituciones políticas adoptadas en 1978<sup>8</sup>; todo lo contrario, es hija de su éxito. En efecto, si en condiciones extraordinarias es posible que una democracia representativa pueda procesar las demandas de distribución de riqueza, ampliación de los servicios estatales y mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, en circunstancias como las que se encontraba Ecuador al inicio de su democracia y en las que tuvo que sobrevivir económicamente

en los siguientes dieciséis años, la desigualdad económica y social no sólo que no se revirtió, sino que de hecho se incrementó, lo cual fortaleció el éxito electoral de las maquinarias mejor organizadas. Si no se toma en cuenta este factor resulta muy difícil explicar el ascenso sistemático del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), “la bestia negra de las elites ecuatorianas” (North y Andrade, 2004; Freidenberg, 2003), ni tampoco las intensas especialización y espacialización de los partidos y movimientos sociales ecuatorianos.

En el primer caso, el del PRE, éste empezó siendo un partido con una base regional relativamente débil en la ciudad de mayor electorado del Ecuador, Guayaquil, que gracias a la acción organizativa de su liderazgo (básicamente la familia Bucaram y sus parientes extendidos de origen sirio-libanés), y a la presencia por ocho años en la Alcaldía de Guayaquil y de doce años en el Congreso, logró transferir bienes materiales y simbólicos a un creciente electorado urbano marginal y expandirse tanto en la Costa como en la Sierra (Freidenberg, 2003). En el segundo caso, resultan ilustrativos los ejemplos del Partido Social Cristiano (PSC) y de la Izquierda Democrática (ID), partidos que habiendo tenido presencia nacional e incluso conquistado el gobierno<sup>9</sup>, actualmente se han refugiado en bases de poder

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Echeverría, 1997; Burbano de Lara y Rowland, 1998; Pachano, 1996.

<sup>9</sup> El PSC con León Febres Cordero en 1984, y la Izquierda Democrática con Rodrigo Borja, en 1988.

regionales, en la Costa el primero, y en la Sierra, el segundo. Pero, sin que esa fuerza electoral, traducida normalmente en alta representación de los diputados de los dos partidos en los congresos, haya logrado transformarse en coaliciones electorales triunfantes en elecciones presidenciales desde 1992 hasta la actualidad. Esos tres partidos -y la Democracia Popular, DP- corrieron suertes diferentes por razones que exploro a profundidad en la siguiente sección, por el momento es necesario considerar el conjunto de la evolución política ecuatoriana hasta 1996-1997.

Había afirmado que el sistema democrático instaurado en 1978 funcionó de acuerdo con sus reglas y logró las metas propuestas; estos efectos no fueron sólo económicos sino también, y principalmente, políticos. En efecto, el pacto de alternancia de las elites vía competencia electoral más o menos limpia se cumplió en la sucesión de gobiernos de distinta orientación ideológica que se dio entre 1979 y 1996. Los gobiernos ecuatorianos en este período provinieron todos de partidos políticos que habían participado en el diseño institucional del “Retorno”<sup>10</sup>. Excepción hecha del período 1984-1988,

esto es del gobierno del presidente Febres Cordero, los gobernantes legislaron en coalición con el Congreso y los “checks and balances” entre los tres poderes del Estado se respetaron y mantuvieron<sup>11</sup>. Incluso emergieron partidos políticos completamente nuevos, vinculados a amplios sectores marginales urbanos y rurales, que fueron rápidamente integrados al sistema político, tal el caso del ya mencionado Partido Roldosista Ecuatoriano, y del Movimiento Pluricultural Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP)<sup>12</sup>; sin que estos procesos implicasen la desintegración o la decadencia del sistema de partidos, tal y como ocurrió en Perú y Venezuela en los años noventa (Tanaka, 2004; Levine, 2002).

El efecto de retroalimentación entre clientelismo y éxito político de partidos cada vez más desideologizados y dominados por caudillos no dejó, sin embargo, de tener su precio: el fraccionamiento de los partidos de las elites, y el crecimiento de la fuerza electoral del PRE, el partido populista por excelencia. Ambos factores empezaron a manifestarse con fuerza en las elecciones de 1992. En efecto, los dos mayores partidos políticos nacionales controlados por las elites, la Izquierda Demo-

<sup>10</sup> La excepción parcial es el gobierno del presidente Sixto Durán Ballén, el cual emergió de una disidencia del Partido Social Cristiano, el Partido Unión Republicana (PUR), en coalición con el renovado Partido Conservador (PCE-UNO).

<sup>11</sup> El presidente Febres Cordero prefirió hacer amplio uso de sus privilegios legislativos para “gobernar por decreto” e interfirió en el nombramiento de la Corte Suprema de Justicia, una atribución privativa del Congreso hasta 1998 (Montúfar, 2000).

<sup>12</sup> Nuevo País se escindió del MUPP en 2000, a consecuencia de la participación del movimiento indígena en el golpe de Estado contra el presidente Mahuad.

crática y el Partido Social Cristiano sufrieron fuertes divisiones internas que disminuyeron su presencia electoral nacional, lo que facilitó el triunfo de la coalición política personalista PUR-UNO de Sixto Durán Ballén. La coalición no pudo, sin embargo, consolidarse como un nuevo partido de derecha susceptible de enfrentar al PRE en la competencia de 1996. En 1996 la elección del líder del PRE, Abdalá Bucaram, como presidente de la República marcó el inicio de la presente fase de inestabilidad de la democracia ecuatoriana.

La elección de Bucaram no sólo puso en evidencia la perpetuación de la lógica clientelar en la política ecuatoriana, sino también y más importante, el hecho de que los partidos de las elites tradicionales y la clase media habían perdido su capacidad para crear coaliciones electorales que abarcaran al conjunto del país (inter-regionales). En efecto, el triunfo de Bucaram frente a su contrincante Jaime Nebot, del PSC, contó con dos tipos de apoyo: primero, el de sectores de las elites serranas que se habían separado del PSC en las elecciones de 1992, y que temían una revancha política en caso de que fuese electo Jaime Nebot, y segundo, el apoyo económico de dos importantes grupos económicos de Guayaquil: el grupo Isafas, dueño de medios de comunicación y uno de los bancos más grandes del país, Filanbanco; y el grupo Noboa, cuyo control estaba en disputa entre dos fracciones de la familia Noboa, una de las cuales, encabezada por Alvaro Noboa Pontón, ganó

la pelea cuando éste fue designado ministro de finanzas en el gobierno del presidente Bucaram.

El segundo factor que alimentó el desarrollo de la fase de inestabilidad fue la fuerza electoral y política del movimiento indígena, que formó en 1996 el Movimiento Pluricultural Pachakutik, el cual en alianza con Nuevo País, logró dividir el electorado de la Sierra, facilitando que en las elecciones de ese año llegaran a la segunda vuelta dos candidatos de origen costeño. Adicionalmente, la representación política lograda por el movimiento indígena fue insuficiente para que pudiesen participar directamente en el gobierno, pero sí lo hizo atractivo para que el presidente Bucaram intentara cooptarlo, mediante la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas. Esta acción del presidente Bucaram, junto con su decisión de atacar a los sindicatos de trabajadores públicos para facilitar su programa de consolidación de la maquinaria clientelar del PRE, mediante empleos estatales, facilitó la confluencia temporal entre el movimiento indígena y los sindicatos públicos; actores que fueron claves en las movilizaciones sociales que sirvieron de telón de fondo al golpe de Estado del 6 de febrero de 1997.

Como había indicado, el golpe de Estado de 1997 contiene todos los elementos del procedimiento que de ahí en adelante ha servido para remover a los presidentes electos en tres ocasiones. El modelo es en sí mismo, bastante simple.

El 5 de febrero de 1997 una heterogénea coalición de sindicatos de trabajadores públicos, grupos de interés (feministas, de defensa de derechos humanos, ecologistas, etc.), el movimiento indígena, organizaciones de industriales, banqueros y comerciantes y partidos políticos de oposición (desde la derecha hasta la izquierda) convocaron a una huelga general (“Paro Cívico Nacional”) con demostraciones en las calles (“Jornadas Cívicas de Protesta Nacional por la Dignidad Nacional”)<sup>13</sup>. Una coalición similar, con participación limitada de la clase media urbana, se produjo en enero de 2000 cuando cayó el presidente Mahuad; tal vez lo más llamativo del último golpe de Estado fue la ausencia en las manifestaciones de abril de 2005 del movimiento indígena, y el protagonismo de la clase media quiteña. En el marco de las protestas transmitidas directamente por televisión el Congreso destituyó al presidente con un argumento legal de dudosa validez.

La espectacularidad de las demostraciones callejeras contribuyó a obscurecer el hecho de que el golpe fue llevado a cabo por una combinación de fuerzas parlamen-

tarias y militares. De igual forma a lo que ocurrió en enero de 2000 y más recientemente en abril de 2005, la coalición golpista actuando desde el Congreso debió improvisar interpretaciones constitucionales para evadir la disposición constitucional que facultaba al Congreso a destituir al presidente luego de un juicio político<sup>14</sup>. A diferencia de las destituciones más recientes, el Congreso debió, además, violar varias disposiciones constitucionales para lograr darle apariencia de legalidad a sus acciones al desconocer el orden de sucesión presidencial y nombrar al titular del Congreso como “Presidente Interino”<sup>15</sup>.

Roto el orden constitucional y con un gobierno provisional de dudosa legitimidad internacional y nacional, el presidente interino, Fabián Alarcón (1997-1998) convocó a una Consulta Popular de la cual emergió una Asamblea Nacional Constituyente, con el mandato de reformar la Constitución. Sería largo detallar el proceso político durante los años 1997-1998 que dieron como resultado una reforma a la Ley de Elecciones y Partidos Políticos, y a la Constitución; baste por el momento señalar que tres fueron los hilos con-

<sup>13</sup> Los documentos llamando a la protesta pueden consultarse en *El Comercio*, 2 de febrero de 1997: 5B, A2 y A3.

<sup>14</sup> El Congreso destituyó al presidente, sin un juicio político previo, amparándose en el artículo 100 de la Constitución de 1978 que establecía que el Congreso podía dejar cesante al presidente por incapacidad física y mental. En 2000 y 2005 el Congreso apeló a una interpretación del artículo de la Constitución de 1998 que faculta a sustituir al presidente por el vicepresidente por “abandono del cargo”.

<sup>15</sup> En la Constitución de 1978 se preveía que en ausencia temporal del presidente, éste sería remplazado por el vicepresidente, no se contemplaba el caso de ausencia definitiva del presidente. Este defecto en la Constitución de 1978 fue usado por el Congreso para elegir un presidente interino, Fabián Alarcón, el cual fue

ductores de tal reforma. En primer lugar, lograr una mayor gobernabilidad de la sociedad desde el Estado, fortaleciendo los poderes del ejecutivo, creando una Corte Suprema autónoma y debilitando al Congreso. En segundo lugar, incrementar la representatividad de las instituciones políticas, mediante la descentralización del poder del Estado hacia los municipios y estableciendo la participación de movimientos políticos, elecciones individuales por candidato y mecanismos de asignación de cargos mediante una fórmula favorable a las minorías. Finalmente, democratizar el manejo del Estado, ampliando la inclusión de las instituciones políticas hacia los pueblos indígenas, mediante el reconocimiento de derechos colectivos y la creación de organizaciones estatales especializadas controladas por los representantes indígenas (Andrade, 2004).

Mejía ha argumentado recientemente que aunque esos tres ejes de reforma considerados individualmente deberían rendir efectos positivos, tomados en conjunto han creado efectos perversos que se refuerzan mutuamente<sup>16</sup>. En efecto, la reforma de 1998 fortaleció al ejecutivo, pero también dejó como único poder real para que el Congreso pueda corregir la marcha del gobierno el de destituir al presidente<sup>17</sup>; por otro lado, los mecanismos que incremen-

tan la representatividad política han logrado fortalecer la tendencia de los políticos a actuar como “empresarios personales” que administran su carrera política y menos como miembros de partidos políticos con proyectos nacionales; finalmente, la inclusión directa de los pueblos indígenas en el manejo del aparato estatal ha facilitado no sólo la cooptación de sus dirigentes -al disminuir su representatividad frente a sus constituyentes, las comunidades indígenas de base-, sino también la fragmentación de sus organizaciones de nivel nacional. Este último elemento es el factor explicativo clave para entender la ausencia del movimiento indígena en las movilizaciones de abril pasado (Ramírez, 2005).

Aunque esencialmente correcta, una interpretación institucionalista de decisión racional como la que ha propuesto Mejía pierde de vista el fenómeno político de fondo tras la actual fase de inestabilidad de la democracia ecuatoriana, a saber: las reformas de 1997-1998 intentaron conformar un conjunto institucional político centrado en una concepción de lo político como mera administración de los conflictos sociales, disminuyendo al mismo tiempo las capacidades estatales para regular y dirigir la vida económica y, por lo tanto, cerrando aún más el margen de acción del Estado para corregir la extrema-

<sup>16</sup> 6 de julio de 2005, ponencia presentada ante el seminario “Reforma institucional, innovación o copia”, FLACSO-CEDIME-Universidad Andina Simón Bolívar.

<sup>17</sup> El Congreso ya no puede destituir ministros ni participar en la elaboración del presupuesto general del Estado, y las atribuciones legislativas del presidente fueron aumentadas en la Constitución de 1998.

da concentración de riqueza que prevalece en Ecuador. Para lograr esta meta de neutralidad administrativa, el Estado fue reducido no sólo en un sentido estrictamente administrativo, sino también simbólico. El Estado es el gobierno; el sentido de comunidad política fue referido a lo local o incluso a lo micro-local (como en el caso de comunidades indígenas que son reconocidas legalmente como “pueblos”). Adicionalmente, el gobierno es pensado como encarnación de un pacto permanente entre elites, pero cuando éstas son incapaces de formar coaliciones gubernamentales, el gobierno no es más que el sujeto en disputa entre fuerzas oligárquicas y/o elites emergentes (Andrade, 2005). El emperador nunca ha estado más desnudo que luego de las reformas de 1998.

¿Existió una lógica suicida de las elites cuando realizaron las reformas de 1997-1998? Definitivamente no, tal vez sólo torpeza o más probablemente la ceguera sistemática que en ellas había creado la repetición monótona de argumentos provenientes de una ciencia política obsesionada con la ingeniería institucional (Andrade, 2004 y 2005). Sin embargo, éste no sería el factor decisivo, como dije, la reforma de 1997-1998 tenía por objetivo simplificar la política, neutralizarla, convertirla en mera administración de conflictos sociales. La política imaginada en la Constitución de 1998 es la contrapar-

tida a una economía de mercado extremadamente simplificada que había sido creada en el Ecuador desde 1984 en adelante.

### III. ECONOMÍA DE MERCADO Y DEMOCRACIA LIBERAL REPRESENTATIVA

Desde un punto de vista político el liberalismo económico puede ser entendido como el uso deliberado del poder estatal para construir una sociedad basada en un conjunto de premisas ideológicas y filosóficas fundamentales: **1.** el predominio de la economía sobre cualquier otra institución; **2.** la creación de condiciones que permitan la oferta abundante de fuerza laboral, bajo el supuesto de que esta oferta puede ser absorbida por el crecimiento continuo de las actividades productivas; **3.** el incremento sostenido de la productividad; **4.** la promesa de que el permanente avance tecnológico y la competencia entre actores económicos racionales traerá una elevación de los estándares de vida de todos los miembros de la sociedad, y ésta en su conjunto evolucionará hacia delante (i.e.: “progreso”); y **5.** que la existencia de un mercado libre de regulaciones e interferencias políticas resultará en la asignación más eficiente y socialmente óptima de los recursos de una sociedad (Chang, 2003; Xing, 2001; North, 1990; Polanyi, 1989)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> En realidad una perspectiva estrictamente (neo)liberal no aceptaría el rol que he asignado al Estado en la construcción de la sociedad de mercado, sostendría que la emergencia del conjunto de condiciones que he

El liberalismo económico supone, por tanto, un proyecto político y actores que estén dispuestos a llevarlo a cabo. Estos actores típicamente se conciben a sí mismos como enfrentados a un conjunto de otros actores y fuerzas sociales que persisten en mantener mercados regulados y/o en lograr metas sociales -tales como una distribución más justa de la riqueza- por medios distintos a los de la acción libre del mercado, por lo que su acción política busca, en primer lugar, alterar las correlaciones de poder entre ellos y los otros actores y fuerzas sociales -particularmente el aparato estatal encarnado en la burocracia (Hay, 2002)-. Los actores liberales deben concebirse, por tanto, como **1.** fuertemente afincados en una ideología anti-estatal; y **2.** orientados hacia -una vez que han conseguido la fuerza política suficiente para avanzar su proyecto-, el interés en la conservación de un *status quo* que les es favorable.

Pasando del análisis abstracto al de situaciones concretas, cabe suponer **1.** que los actores liberales y su proyecto político/económico tendrán mayores probabilidades de triunfar en condiciones de alta desigualdad social y concentración de riqueza<sup>19</sup>; y **2.** que la existencia de eleccio-

nes competitivas entre una pluralidad de actores políticos complica la permanencia de los actores liberales en control del aparato estatal. Como he indicado en la sección anterior estas condiciones se obtuvieron en Ecuador desde el inicio de su democracia. Debe considerarse un factor adicional para el caso ecuatoriano, la industrialización ecuatoriana desde 1948 hasta 1984 no había logrado crear una economía industrializada con un fuerte mercado interno, Ecuador seguía siendo hacia fines del siglo veinte una economía primario exportadora, con una oferta internacional de productos bastante limitada: petróleo y banano, principalmente (Larrea, 2004). Estas condiciones implican una alta vulnerabilidad al ciclo económico internacional, pero también que los actores liberales encuentran su origen e interés en vínculos particularmente favorables con el mercado internacional, es decir, tienen un fuerte componente de los grupos exportadores y de los sectores financieros vinculados al capital financiero internacional.

Durante la década de los setenta y ochenta, el programa político de los sectores neoliberales en Ecuador fue muy similar al adoptado a lo largo de América

citado es fruto espontáneo del desarrollo de la economía capitalista. Los argumentos de North sobre el aspecto político-institucional de la construcción de la economía de libre mercado son suficientemente conocidos como para repetirlos, y no están del todo reñidos con una concepción liberal de la economía.

<sup>19</sup> El supuesto es razonable toda vez que la desigualdad social y la concentración de riqueza se originan y refuerzan en la mayor capacidad de los actores en acumular recursos de todo tipo, incluidos los simbólicos, que son particularmente útiles en la lucha política (Tilly, 1997).

Latina y en otras partes del mundo, su impulsor inicial fue el Partido Social Cristiano (PSC), que no logró ganar la primera competencia electoral. La oportunidad vino a raíz de la crisis económica de 1982-1984; en las elecciones de 1984 el líder del PSC ganó las elecciones y ensayó durante los dos primeros años de su administración un programa neoliberal típico, interrumpido a partir de 1986. Así y todo, este primer gobierno neoliberal logró institucionalizar algunos de los componentes básicos del programa neoliberal, el cual fue parcialmente continuado por su sucesor, el gobierno del presidente Rodrigo Borja (1988-1992). Fue a partir de la elección del gobierno neoliberal/conservador de Sixto Durán Ballén (1992-1996) que el proyecto neoliberal se volvió dominante bajo la bandera de la “modernización de la economía y la política”.

Los gobiernos neoliberales fortalecieron a los sectores exportadores y financieros mediante políticas de liberalización del comercio exterior, devaluaciones y otros mecanismos. Sin embargo, pronto esas políticas y el conjunto del proyecto chocaron con dos límites fuertes.

Por un lado, la liberalización extrema del sistema financiero, adoptada en 1994, favoreció temporalmente una conducta rentista generalizada orientada hacia las ganancias financieras de los grupos económicos ecuatorianos, la cual requería para su éxito de una estabilidad política doméstica e internacional que no se obtuvieron. Factores tales como la interrup-

ción de flujos de inversión por la guerra con Perú en 1995, la incapacidad de los partidos políticos de derecha para conformar una coalición electoral exitosa frente al PRE en 1996, y la crisis financiera de 1997, agudizaron la lucha política entre las elites, las que se refugiaron en sus bases de poder regional y local para mantener el chantaje político al Estado. Este es el primer límite duro, la intensificación de la lucha política inter-elites.

El segundo factor fue el surgimiento de nuevos actores políticos. El éxito mismo del proceso de achicamiento del Estado proveyó de los estímulos necesarios para que los grupos rurales se comprometieran en la lucha por lograr participación en los servicios básicos que el Estado todavía podía proveer, a través del movimiento indígena. Simultáneamente, los únicos sindicatos realmente fuertes y organizados, los de los servidores públicos, tuvieron que movilizarse para luchar por su supervivencia. De manera que tanto en las áreas rurales como en las urbanas, la débil capacidad de las elites para encauzar y controlar el proceso político, obteniendo éxitos electorales que les permitiesen a los grupos económicos gobernar directamente se vio confrontada con niveles inéditos de protesta popular y de la clase media.

Si bien la emergencia del movimiento indígena como actor político fundamental ocurrió en 1990, fue en el período 1994-1997 que el movimiento alteró la correlación de poder hasta entonces exis-

tente, ganando un significativo apoyo entre la clase media urbana, sobre todo de las ciudades de la Sierra. También durante estos años sus demandas iniciales de redistribución de la propiedad agraria fueron abandonadas y sustituidas por demandas de inclusión política y un programa político centrado en demandas culturales que, durante el período de la Asamblea Nacional Constituyente (1997-1998), fueron presentadas al conjunto de la sociedad bajo la idea de “refundar el país” y crear un “Estado plurinacional”.

Mientras tanto, y en conexión con un cambio en las políticas de desarrollo del Banco Mundial -y de otros actores internacionales claves, como el BID e incluso el FMI-, los sectores neoliberales descubrieron una verdad fundamental sobre el cambio político: resulta más económico el institucionalizar las batallas ganadas, de manera que el control de las políticas estatales no tenga que ser disputado en cada contienda electoral. La ideología de que es posible obtener una estabilidad política que favorezca el desarrollo continuo de una economía de mercado fue recibida con

entusiasmo por un amplio espectro de intelectuales -neoliberales y anti-neoliberales- y sirvió como “cemento ideológico” para poner en marcha un programa de bruscas reformas político-institucionales, guiadas por una concepción de ingeniería política obsesionada con la gobernabilidad. La expresión más acabada de esta ideología y concepción fue la Constitución de 1998 (Andrade, 2005).

Las dislocaciones sociales producidas por la vigencia del neoliberalismo se hicieron dramáticamente evidentes a partir de 1998<sup>20</sup>. El gobierno de Jamil Mahuad mostró con transparencia inédita la dependencia de los partidos políticos de derecha de los intereses de los sectores financieros de la Costa, no sólo en la campaña electoral, sino, y más importante, en las medidas adoptadas para proteger los intereses financieros cuando se desató la crisis bancaria de 1998-2000. Estas medidas asumían para el Estado el total de las pérdidas de los bancos quebrados, en especial de dos de los más grandes bancos costeños: Filanbanco y El Progreso<sup>21</sup>, al crear la Agencia de Garantías de Depósi-

<sup>20</sup> La manifestación más dramática de tales dislocaciones ha sido la masiva emigración de ecuatorianos. Basándose en informaciones oficiales que “subestiman” el número real de emigrantes, Larrea indica que “entre 1990 y 2001 [el número de emigrantes] alcanzaría a 682.000 personas, de las cuales 445.000, equivalentes a *dos tercios*, habrían salido a partir de 1998” (Larrea, 2004: 165, el subrayado es mío). Debe considerarse que según el Censo Nacional de 2000, la población total del Ecuador en esos años oscilaba alrededor de los 12 millones de habitantes, lo que significa que en una década salieron del país cerca del 6% de los ecuatorianos. Otra dislocación esencial ha sido la estrategia de flexibilidad del mercado laboral, adoptada por los exportadores ecuatorianos -y facilitada por las reformas al Código Laboral impulsadas por el gobierno de Rodrigo Borja- para encontrar nuevos nichos de exportación (flores y camarón) o reforzar los existentes (banano) (Korovkin, 2004).

<sup>21</sup> Ambos grupos habían financiado la campaña electoral de Jamil Mahuad.

tos (AGD), y realizaban un verdadero despojo de los ahorros de la clase media, mediante el decreto de un “feriado bancario”. Adicionalmente, con un déficit fiscal que bordeaba el 7% del PIB y con un precio del barril de petróleo que llegó a su nivel más bajo en diez años<sup>22</sup>, el gobierno recurrió a la emisión inorgánica de dinero provocando dos efectos pagados mayormente por los consumidores urbanos, la clase media, y los sectores rurales: la inflación se disparó y se dio un proceso de rápida devaluación del dólar americano<sup>23</sup>. El producto interno bruto se contrajo hasta alcanzar una tasa negativa de -6,3% como consecuencia de la quiebra masiva de empresas, lo que se reflejó en un desempleo abierto urbano (esto es, del sector más productivo de la economía) de 15,1%. Rápidamente la clase media, empresarios y banqueros de Quito y Guayaquil empezaron a presionar por la dolarización de la economía nacional (Solimano, 2002).

Atrapado en una telaraña de alianzas políticas “fantasmas” y cambiantes (Mejía, 2001), el gobierno del presidente Mahuad perdió cualquier margen de maniobra frente a los partidos políticos tanto de derecha como de izquierda, fi-

nalmente, en enero de 2000 anunció la dolarización de la economía. Existe consenso académico respecto a que las condiciones en que fue adoptada la medida eran las peores posibles (Larrea, 2004; Jameson, 2003; Beckerman, 2002), no sólo por los efectos sociales y económicos inmediatos, sino además porque eliminaba la utilidad del gobierno para los sectores dominantes dejándolo a merced de sus principales opositores: las Fuerzas Armadas y el movimiento indígena.

La caída de Mahuad en enero de 2000 fue el resultado de un golpe de Estado dado por oficiales de las Fuerzas Armadas y el movimiento indígena. Este hecho fue no sólo el origen de la coalición electoral que llevaría al poder al ex coronel Lucio Gutiérrez -y del partido político Sociedad Patriótica, PSP, conformado en su dirigencia por antiguos participantes del golpe del 2000 y familiares de Gutiérrez (*Vistazo*, No. 905, abril 28, 2005)- sino que también sirvió para eliminar cualquier tipo de legitimidad simbólica que hubiesen podido tener la Constitución y las reformas políticas de 1998.

El liberalismo económico y político había fracasado en toda regla en Ecuador.

<sup>22</sup> US \$8,00 el barril en mayo de 1998 (Larrea, 2004).

<sup>23</sup> Basándose en información del Banco Central del Ecuador, Jameson (2003) ha mostrado que la inflación pasó de 36,1% en 1998 a 96,1% en 2000, dándose un incremento de 69% entre 1998 y 1999, y de 184% entre 1999 y 2000. En cuanto a la devaluación del Sucre, pasó de 21,8% en 1997 a 196,6% en 1999, esta moneda extremadamente devaluada sufrió una devaluación adicional de 23,5% en el proceso de dolarización puesto que la tasa de cambio fue fijada por el gobierno a S/. 25.000 por US \$1,00. Es necesario recordar que una devaluación fuerte no sólo incide en el poder adquisitivo de los salarios, sino que también constituye una forma de redistribución de la riqueza a favor de los sectores exportadores y financieros.

En el plano económico los magros logros del primer período de instalación de una economía de libre mercado, tales como una modesta diversificación de las exportaciones (la canasta exportadora ecuatoriana actualmente incluye flores, frutas exóticas y camarón) y la atracción de inversión extranjera directa, fueron prácticamente borrados por la crisis de 1998-2000. Lo que es más importante en el nivel simbólico, el fracaso del liberalismo comprometió para la gente común incluso las garantías jurídicas a su papel como consumidores, ahorristas y propietarios, y demostró que una economía de mercado sin un Estado fuerte es un triunfo pírrico incluso para los propios capitalistas. En el plano político, los partidos políticos identificados con las elites económicas (PSC, ID, DP) que no habían logrado recobrar del ataque que sufrieron durante la fase de reformas políticas, quedaron expuestos como simples “instrumentos de la oligarquía”, y las instituciones políticas en general perdieron su capacidad de “hacer sentido para la gente común”.

En este clima político no es extraño que una coalición electoral que parecía provenir de fuera de los partidos políticos tradicionales, la de PSP-Pachakutik, usando un discurso fuertemente anti-oligárquico y anti-partidista ganara la voluntad del electorado<sup>24</sup>. Tampoco lo es que la coalición se desarticulara en los primeros seis meses de gobierno y que, a partir de ahí, el gobierno del presidente Gutiérrez se concentrara en dos objetivos muy limitados: **1.** aprovechando el alto precio del petróleo nacional y los primeros efectos benéficos de la dolarización, continuar transfiriendo recursos a la fracción dominante del capital financiero nacional, mediante el pago de la deuda externa, cuyos bonos se encuentran en su mayoría en poder del principal grupo financiero ecuatoriano, y **2.** sobrevivir políticamente con base en alianzas cambiantes con los partidos políticos representados en el Congreso, mediante la firme alineación con Estados Unidos<sup>25</sup>, y usando instrumentalmente las divisiones internas del movi-

<sup>24</sup> Cabe señalar además un factor organizacional en el triunfo de la coalición. PSP usó sus vínculos con los mandos medios de las Fuerzas Armadas para afirmar el apoyo de las familias de los oficiales del ejército, un electorado usualmente descuidado. Pachakutik, en cambio, empleó su presencia en la Sierra y el Oriente como brazo político del movimiento indígena para obtener el apoyo electoral de las poblaciones rurales y urbanas. La combinación de estos dos grupos de electores fueron suficientes para que el candidato Gutiérrez ganara la primera vuelta electoral. En la segunda vuelta electoral, el efecto de simplificación de la competencia entre Gutiérrez y Álvaro Noboa, líder de uno de los mayores grupos económicos del país y fácilmente identificable con la oligarquía, es factor suficiente para explicar el triunfo de Gutiérrez.

<sup>25</sup> Gutiérrez no sólo se alineó con la política estadounidense hacia la región andina, a través de su respaldo al Plan Colombia y al Tratado de Libre Comercio -respaldo mantenido en la práctica por el actual gobierno, pese a su retórica nacionalista, sino que de hecho continuaba la política de los presidentes Mahuad y Noboa-, sino que además dio un rol particularmente activo a la Embajada de Estados Unidos en el manejo casi cotidiano de su política interna.

miento indígena para erosionar -de hecho, eliminar- la capacidad de movilización social contestaria de CONAIE, hasta hace poco la principal organización del movimiento indígena ecuatoriano.

#### **IV. LO NUEVO: EL RETORNO AL PASADO LIBERAL-REPUBLICANO**

En la sección anterior señalé que el modelo para poner en escena los golpes de Estado característicos del período post 1996 se creó en febrero de 1997, y también mostré que en contraste con las defenestraciones de Bucaram y Mahuad con Gutiérrez hubo una sustitución significativa de actores: del movimiento indígena por la clase media quiteña. Paso ahora a explorar la lógica del movimiento anti-Gutiérrez y el sentido político de su caída.

El gobierno de Gutiérrez cayó a consecuencia de manifestaciones públicas urbanas, principalmente localizadas en el Distrito Metropolitano de Quito, que se extendieron entre el 13 y el 20 de abril de 2005. El desencadenante de la protesta fue la decisión del Congreso, el 8 de diciembre de 2004, adoptada por una coalición parlamentaria fabricada por el presidente Gutiérrez, de nombrar una nueva Corte Suprema, en la cual tenían predominancia miembros del Partido Roldosista Ecuatoriano, cuyo líder Abdalá Bucaram tenía juicios pendientes por corrupción ante la Corte. Los protagonistas de las demostraciones se describieron a sí mismos como ciudadanos antipolíticos, demandando y

ejerciendo las libertades civiles básicas (Vg.: el derecho a la libre asociación, a decir públicamente lo que piensan, y a que esos reclamos sean informados por medios de comunicación no controlados por el gobierno). Este fue y, transformado, sigue siendo el escenario de la calle, la radio y en menor medida de la televisión y la prensa. El remplazo del gobierno de Gutiérrez por un nuevo gobierno civil, calificado de “sucesión constitucional”, ocurrió en el Congreso, luego de que colapsó la coalición parlamentaria y de agencias estatales que había sostenido al presidente. Independientemente de si hubo o no intentos militares por dar un golpe de Estado, el resultado final fue un nuevo gobierno civil, potencialmente autónomo de una coalición parlamentaria de gobierno. El escenario de esta transformación fue una de las instituciones políticas previstas en la Constitución para el gobierno del Estado, el Parlamento; ya he examinado la lógica de contradicción institucional fruto de las reformas políticas de 1998 detrás de esta decisión del Congreso.

Los escenarios y los actores que he descrito son los clásicamente previstos en una sociedad política liberal, moderna y urbana. Esto es: ciudadanos y parlamentarios, ejerciendo derechos claramente establecidos en el orden legal vigente, actuando en dos tipos de espacios públicos, los que a su vez son parte de un todo mayor diferente al Estado: la esfera pública. De no ser por el contexto inmediato, la velocidad de los acontecimientos y el

resultado imprevisto del cambio de gobierno, esos escenarios, actores y acciones serían el tipo de sueño que un liberal sueña. Lo malo es que para sostener esa fantasía se debe prescindir de gran parte de los acontecimientos que realmente ocurrieron. El peso de esa evidencia indica que del conjunto de las instituciones estatales previstas para el autogobierno de la sociedad dejaron de existir o de operar todas, excepto dos: el Parlamento y la ciudadanía.

Para salir de esta contradicción es necesario volver a prestar atención a los reclamos de los ciudadanos y de los parlamentarios. Unos y otros, en sus respectivos espacios de la esfera pública, reclamaban desde fines de noviembre y durante las manifestaciones, primero la vigencia plena del Estado de derecho, luego la destitución del presidente y más recientemente el remplazo total de los representantes electos en 2002, y una reforma política total. Una demanda insistentemente expresada desde la destitución del presidente, en la tarde del 20 de abril, y parcialmente acogida por el gobierno del actual presidente Alfredo Palacio, en su programa político. Todos los actores se refirieron a la reforma como “refundación del país”. Al menos una parte de los actores propusieron que dicho proceso debería realizarse mediante una Asamblea Constituyente que dicte una nueva Constitución y nuevas leyes electorales y, fi-

nalmente, con la convocatoria a elecciones anticipadas; demandas todas que vuelven a repetir las que se levantaron en febrero de 1997 con la caída del presidente Bucaram.

Esas demandas y el modo en el que fueron enunciadas denuncian el sentido político del momento actual de la democracia ecuatoriana. Voy a dejar de lado el hecho de que una parte de ese proceso de enunciación apeló a ingeniosos recursos estéticos, tales como: el baile, el canto, la creación de iconografías humorísticas, la ironía y la poética. Lo que llama la atención es el argumento que justificó la movilización de las personas: fueron ciudadanos individuales que reunidos dieron forma a un cuerpo colectivo mayor, la ciudadanía. Este cuerpo colectivo demandó el ejercicio de una libertad enmarcada en la Constitución, pero al mismo tiempo arraigada en relaciones objetivas e inmutables, dadas por las relaciones “naturales” establecidas por las personas a partir de marcos de referencia no jurídicos, tales como: el lugar de residencia (su barrio, sus calles, su ciudad), su sitio de trabajo, la pertenencia a algún tipo de asociación informal, etc. En la semana del 13 al 18 de abril, parte de este reclamo se expresó en los carteles que portaban los manifestantes, en la dramatización callejera y en las voces de los locutores de una o dos radios quiteñas (la más destacada, “La Luna”)<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Para una cronología de los acontecimientos véase *Vistazo*, No. 905, abril 28/05 y la edición especial de *El Comercio*, domingo 24 de abril de 2005, así como el suplemento del mismo diario “Siete Días”, de la misma fecha.

Las demandas apelaban constantemente a referentes morales, tales como la ética pública, el sentimiento de traición, el derecho a la rebelión, la indignación pública, el amor a las leyes y la patria. El presidente y su amigo Abdalá Bucaram, quien había retornado al país a inicios de abril luego de ser sobreseído por el presidente de la Corte Suprema de Justicia<sup>27</sup>, así como los magistrados que ocupaban la Corte Suprema de Justicia e incluso los parlamentarios, fueron calificados como “ilegítimos y corruptos”. Todos estos personajes y sus defensores fueron presentados como enemigos públicos que debían ser inmediatamente castigados con la pérdida de sus cargos públicos y sometidos a la humillación, esto es a la forma por excelencia de la venganza pública. En síntesis, en los siete días que culminaron con la destrucción del gobierno de Gutiérrez las personas individuales, ejerciendo su capacidad de juicio autónomo y su mayoría de edad política, participaron en la formación de la voluntad colectiva y se constituyeron en “pueblo soberano”, en ciudadanía moralmente indignada. La existencia de este sujeto soberano estuvo nutrida de un espíritu republicano.

¿Cómo sabemos de ese espíritu? Por los símbolos que lo representan, a saber: las asambleas, el uso intensivo de los sím-

bolos patrios tradicionales (la bandera y el himno nacionales, creados en la época republicana), la demanda por una constitución que otorgue nuevos fundamentos legales a la nación (natural); si quedara alguna duda, incluso por el recurso simbólico que permitió la identificación reflexiva del sujeto colectivo, esto es, “la ciudadanía activa”. El sentido político general de la movilización social, aquel en el que se reconocieron los que en él participaron, fue eminentemente republicano<sup>28</sup>.

También lo es su dirección actual a todos los niveles políticos pertinentes. Veamos: el ejecutivo está conformado por personas de prestigio, cuya divisa de presentación es su intachable lealtad hacia la república, en su mayor parte de origen conservador y republicano (algunos de ellos fueron militantes del extinto partido republicano, o por razones familiares emergen de bien establecidas familias conservadoras y republicanas). El Congreso, gracias a las presiones sociales, está actuando bajo motivos republicanos (calmar la indignación pública) y, como he dicho, con una agenda política republicana. En cuanto a los ciudadanos, muchos de ellos han retornado a su condición pre-política de simples individuos, aunque todavía insuflados por la ética política que he descrito, y los que se mantienen activos en

<sup>27</sup> El doctor Guillermo Castro Dáger, militante del PRE y amigo personal, confeso, del ex presidente Bucaram.

<sup>28</sup> Sobre la vigencia y revitalización del republicanismo en el pensamiento político y la acción colectiva en América Latina véase Cohn, 2004 y Villavicencio, 2004.

las asambleas y asociaciones informales impulsan, como lo hacía notar en una de las jornadas anteriores, un proyecto político republicano.

Vistos los acontecimientos de abril-mayo desde una perspectiva de filosofía política destaca una lección relevante. Es claro que fracasó la intención de una buena parte de la Constitución de 1998 de conformar un tipo de gobierno para la sociedad que fuese básicamente una gran máquina de administración ordenada y neutra de todo tipo de conflictos (económicos, políticos y sociales). La idea liberal de la política como simple administración del Estado no daba cabida, ni pudo tampoco contener al espíritu republicano, pero sí crear una esfera pública lo suficientemente amplia y fuerte como para que éste pudiese manifestarse de forma relativamente libre. El problema fundamental del liberalismo en la sociedad altamente desigual del Ecuador sigue en pie: encontrar una fórmula política que mantenga la desigualdad social, avance la sociedad de mercado y al mismo tiempo provea de estabilidad política a los gobiernos elegidos por votación universal.

Este problema no es, de hecho, novedoso. Los experimentos liberal-constitucionales del siglo XIX y temprano siglo XX en toda América Latina confrontaron un dilema similar, resolviéndolo con la creación de un liberalismo republicano y conservador. ¿Es ésta la dirección que va a tomar la nueva ola de reformas políticas institucionales? Intentaré esbozar una res-

puesta en la siguiente y última sección.

## V. LOS REFORMISMOS EN SU LABERINTO

La democracia liberal requiere no sólo la posibilidad de una continua expansión de la esfera de decisiones que quedan por fuera del dominio estatal, reduciendo al gobierno a una función puramente decisional y administrativa. Esta es una tarea rutinaria que asume que la lucha política está bien ordenada, y en la cual las instituciones del orden político no son constantemente cuestionadas en sus sesgos fundamentales. Este funcionamiento supone la existencia de una continua alteración de las relaciones de poder, que ocurre en plazos largos y de manera acumulativa, de forma que eventualmente las nuevas constelaciones de poder -traducidas en sucesivas coaliciones gubernamentales-, produzcan nuevas instituciones políticas o cambien algunas funciones centrales de las existentes. No hay democracia liberal sin democratización de las relaciones de poder, por lo mismo no puede haber tal cosa como una democracia liberal con un mandato estricto y rígido de una estabilidad radical en las relaciones de poder. Pero esto es precisamente lo que buscan los reformadores ecuatorianos.

¿De qué clase de reforma estamos hablando entonces? De una que sea liberal en la superficie y conservadora en la práctica. Para lograr esta combinación no basta con conformar una democracia con-

servadora con partidos, hay que además limitar la participación política y mantener formas políticas que garanticen las ganancias de las elites económicas.

Retomo brevemente las lecciones de la historia; los períodos de estabilidad política en el Ecuador, básicamente entre 1900-1925 y 1948-1961 (Quintero y Silva, 1995; Ayala, 1993), se obtuvieron con la participación limitada tanto en el número de electores como en el número y procedencia de los decisores. A inicios del siglo XX esta limitación fue extrema; a mediados del siglo XX la restricción del voto para los analfabetos permitió acoger a los nuevos sectores urbanos, pero sólo al precio de mantener la exclusión de la mayoría rural. En uno y otro períodos la conservación de relaciones de poder arcaicas en las zonas rurales, mantenidas legalmente o institucionalizadas de facto, en todo caso por intervención del Estado, garantizaban que las elites terratenientes-exportadoras-financieras prosperaran gracias a una economía de exportación y libre comercio (relativo, en el segundo período).

Dos factores facilitaron esa estabilidad. Primero, un ciclo económico positivo en el cual los productos de exportación, controlados por las elites económicas, tenían una alta demanda y precio en el mercado internacional. Segundo, un relativo consenso entre las fracciones de las elites para mantener el control general del proceso político, mediante partidos políticos relativamente no-ideológicos, pero con aparatos nacionales que “sustituyesen la

ideología”. Sólo una de estas variables se encuentra presente en el momento actual, y de manera parcial; la segunda está ausente. Estas condiciones traen efectos para la deseada estabilidad política.

El producto de alto precio internacional es el petróleo, pero éste es controlado por el Estado, las elites sólo pueden beneficiarse del auge exportador por tres vías indirectas: mediante la asociación con el Estado en la explotación y exportación del petróleo; a través del sistema financiero internacional, o dirigiendo las ganancias del Estado en beneficio propio. En el primer caso, la asociación puede ser directa mediante la creación de *joint-ventures* entre el Estado y compañías transnacionales, de las cuales las elites nacionales son contraparte local a través de diversas vías: asociación de capitales, provisión de servicios de intermediación y jurídicos; o bien creando compañías que provean servicios terciarios a la explotación petrolera. En el segundo caso, el pago de la deuda interna y externa permite la captación directa de los recursos estatales. En el tercero, un programa de “reactivación industrial” indiscriminado permite a las elites ganar por su control sobre industrias oligopólicas.

En cualquiera de los tres casos el control más o menos directo del gobierno es deseable, pero esta condición en la actualidad se dificulta con partidos políticos cuya fuerza electoral real es limitada e incluso impredecible. Una solución institucional sería la limitación de la participación política organizada por vía

legal, o bien informalmente, mediante la cooptación de líderes y partidos disidentes (el ejemplo más reciente es el movimiento indígena y Pachakutik). En ambos casos, la institucionalidad resultante tal vez sería estable, pero difícilmente democrática, y sin lugar a dudas reñida con la idea liberal de neutralidad del proceso político gubernamental.

La reforma posible, más allá de cualquier especulación teórica que pueda provenir de los científicos políticos y de los activistas liberales, tendría que apuntar en una sola dirección: simplificar la vida política hasta que alcance un grado de sencillez parecido al de la economía ecuatoriana. Esta simplificación tendría que lograrse por la eliminación de contendores políticos. Sin embargo, tal objetivo no es fácil de alcanzar y menos aún cuando existen graves diferencias entre las elites serranas y costeñas.

La alternativa podría ser, de hecho ha sido, la creación de una institucionalidad que conecte directamente al Estado, en casos como Quito, Guayaquil, Cuenca y otros municipios menores, con los electores para, a través de la provisión de bienes y servicios, crear y dar coherencia a un sistema avanzado de cooptación de los sectores medios y populares. En este caso, es posible que el desarrollo de la actual fase de inestabilidad se realice en dos niveles: alta estabilidad en los núcleos de control regional de las elites, a saber los gobiernos locales de Quito, Guayaquil, Cuenca y probablemente en aquellos en la actualidad dominados por el movimiento indí-

gena, e inestabilidad en la periferia de esas regiones y en el espacio político nacional.

Lo que está en juego en la resolución de la actual fase de inestabilidad sería entonces la emergencia de nuevas formas institucionales que contengan la dislocación social y política creada por el neoliberalismo. He indicado que las opciones aparentemente son pocas: democracia conservadora de alcance nacional, o la disolución lenta del Estado y de la democracia como forma política nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

### a. Libros y artículos académicos:

- Andrade, Santiago, Trujillo, Julio César y Viciano Pastor, Roberto, (eds.). *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional, 2004.
- Andrade, Pablo. "Liberalism, the Politics of Culture, and Institutional Reform: Democracy and Political Change in Ecuador", Ph.D. Dissertation, York University, Canada, 2005.
- Andrade, Pablo. "Negociando el cambio: fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente ecuatoriana de 1998", en Santiago Andrade et al., Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional, 2004.
- Ayala Mora, Enrique. *Resumen de historia del Ecuador*, Quito: Corporación Editora Nacional, 1993.
- Beckerman, Paul. "Longer-Term Origins of Ecuador's 'Predollarization' Crisis", en Paul

- Beckerman and Andres Solimano (eds.), *Crisis and Dollarization in Ecuador. Stability, Growth and Social Equity*, Washington D.C.: The World Bank, 2002.
- Burbano de Lara, Felipe y Rowland, Michele. "Conclusiones y recomendaciones generales", en Felipe Burbano de Lara (ed.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito: FLACSO, 2003.
- Chang, Ha-Joon. "An Institutional Perspective on the Role of the State: Towards an Institutional Political Economy", en Ha-Joon Chang. *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, London-New York-Penang: Zed Books: 2003.
- Cohn, Gabriel. "Civilización, ciudadanía y civismo: la teoría política ante los nuevos desafíos", en Atilio Boron, ed., *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- Conaghan, Catherine M. "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*, Santiago: CIEPLAN, 1995.
- Conaghan, Catherine M. "Industrialists and the Reformist Interregnum: Dominant Class Behavior and Ideology in Ecuador, 1972-1979", Ph.D. Dissertation, Yale University, 1983.
- Collins, Jennifer. "Una transición desde las elites hacia una democracia participativa: apuntes sobre el papel emergente de los movimientos sociales en Ecuador", en Julie Massal y Marcelo Bonilla (eds.). *Los movimientos sociales en las democracias andinas*, Quito: FLACSO-IFEA, 2000.
- Echeverría, Julio. *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*, Quito: Letras, 1997.
- Fraindenberg, Flavia. *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar elecciones*, Quito: UASB - Corporación Editora Nacional, 2003.
- 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*, 15, 2002.
- Jameson, Kenneth. "Is It Possible to De-Dollarize?", en *International Journal of Political Economy*, vol 33, no. 1, Spring 2003.
- Korovkin, Tanya. "Globalización y pobreza: los efectos sociales del desarrollo", en Tanya Korovkin, (ed.). *Efectos sociales de la globalización: petróleo, banano y flores en Ecuador*, Quito: CEDIME, 2004.
- Larrea, Carlos. "Dolarización, exportaciones y pobreza en Ecuador", en Tanya Korovkin, (ed.). *Efectos sociales de la globalización: petróleo, banano y flores en Ecuador*, Quito: CEDIME, 2004.
- Levine, Daniel. "The Decline and Fall of Democracy in Venezuela: Ten Theses", en *Bulletin of Latin American Research*, 21 (2) 2002.
- Menéndez Carrión, Amparo. "La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas", en Felipe Burbano de Lara (ed.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito: FLACSO, 2003.
- Mejía, Andrés. "Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación", en Felipe Burba-

- no de Lara (ed.), *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito: FLACSO, 2003.
- Mejía Acosta, Andrés. "Goth coalitions and the relations Executive" - Congress in Ecuador, I Encuentro de Ecuatorianistas, LASA, Quito: 2001
- Montúfar, César. *La reconstrucción neoliberal: Febrer Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Abya Yala, 2000.
- North, Liisa y Andrade, Pablo. "Ecuador: Political Turmoil, Social Mobilization, and Frustrated Reform", en Jan Black, ed., *Latin America: Its Problems and Its Promises*, Westview Press, 2004.
- North, Liisa. "Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador", en Louis Lefebvre (ed.), *Economía política del Ecuador. Campo, región, nación*, Quito: Corporación Editora Nacional-FLACSO-York University, 1985.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Pachano, Simón. *Democracia sin sociedad*, Quito, ILDIS, 1996.
- Polanyi, Karl. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid: Ediciones de La Piqueta, 1989.
- Quintero, Rafael y Silva, Erika. *Ecuador: una nación en ciernes*, Quito: Editorial Universitaria, 1995.
- Ramírez, Franklin. "El gutierrato. Hipótesis sobre un emergente régimen político", *La Revista*, No.2, junio 2005.
- Rock, David. *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires: Amorrortu, 2001.
- Solimano, Andres. "Crisis and Dollarization: An Overview", en Paul Beckerman and Andres Solimano (eds.). *Crisis and Dollarization in Ecuador. Stability, Growth and Social Equity*, Washington D.C: The World Bank, 2002.
- Tanaka, Martín. "Los partidos políticos en el Perú y la reforma política", ponencia presentada en seminario "Situación actual de los partidos políticos en la región andina", organizado por Internacional IDEA y Transparencia. Lima, 25 y 26 de mayo de 2004.
- Tilly, Charles. *La desigualdad persistente*, Buenos Aires: Manantial, 2000.
- Villavicencio, Susana. "La (im)posible república", en Atilio Borón, (ed.). *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- Xing, Li. "The market-democracy conundrum", en *Journal of Political Ideologies*, (2001), 6(1).

#### b. Diarios y revistas no académicas:

- El Comercio*, 2 de febrero de 1997.
- Vistazo*, No. 905, abril 28/05.
- El Comercio*, domingo 24 de abril de 2005.

Andrade A., Pablo.

"Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador. Apuntes para una interpretación política", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 165-190.

# Bolivia en la tormenta. Algunas consideraciones sobre la crisis social

**Yann Basset\***

Profesor / investigador  
de la Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales de la  
Universidad Externado de Colombia,  
*correo electrónico:*  
*yannba@yahoo.fr*

Desde hace por lo menos un año y medio, Bolivia parece hundida en una crisis social y política de nunca acabar. Los movimientos sociales han cobrado en este escenario una fuerza impresionante que ha sumergido un sistema político incapaz de responder a sus reivindicaciones en el caos. Durante la corta presidencia de Gonzalo Sánchez de Losada (2002-2003), la actitud cerrada del gobierno podía explicar fácilmente la radicalidad social. Sin embargo, su sucesor Carlos Mesa<sup>1</sup> ha intentado desde el principio de su mandato una política

mucho más conciliadora que tampoco logró bajar la presión de las demandas populares. El nuevo Presidente dio incluso la impresión de ceder sobre todo, lo que le valió las críticas constantes de sus adversarios en el Congreso que apuntaban a su falta de autoridad. Entre las concesiones hechas por Mesa a los movimientos sociales, citemos la aceptación de la reunión de una Asamblea Constituyente, la elección de los prefectos de departamentos<sup>2</sup>, la ratificación del referéndum sobre las autonomías regionales demandado por Santa Cruz, la pro-

\* Fecha de entrega, 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 14 de septiembre de 2005.

<sup>1</sup> El presidente Sánchez de Losada fue obligado a la renuncia por las movilizaciones de octubre de 2003. Su vicepresidente Carlos Mesa, un periodista e historiador independiente formó desde entonces un gobierno sin participación orgánica de los partidos políticos, que dominaban a su vez un Congreso impopular y hostil al nuevo Presidente.

<sup>2</sup> Hasta el momento, los nueve prefectos de departamentos eran nombrados por el Presidente.

mulgación de la ley de hidrocarburos que subió las regalías que gravan a las compañías explotadoras de los yacimientos de gas y, finalmente, su propia renuncia, ofrecida en dos ocurrencias y finalmente aceptada por el Congreso en junio de 2005<sup>3</sup>. En el final de su mandato, las demandas de los movimientos ya no se orientaban hacia nuevas concesiones, sino meramente hacia el orden en el cual debería ser llevada a la práctica<sup>4</sup>.

¿Cómo explicar este callejón sin salida? ¿Por qué le fue tan difícil al gobierno negociar con los movimientos sociales a pesar de su buena voluntad? Una explicación parcial apunta hacia la división de los actores parte de la negociación. La pugna entre el Presidente y el Congreso le restaba obviamente mucho margen de acción al ejecutivo. De la misma manera, los movimientos sociales reflejan la profunda división del país entre las prósperas regiones del oriente, que buscan mayor autonomía política para controlar los recursos en hidrocarburos que se encuentran en esta región, y el occidente andino sumido en la pobreza, en el cual los movimientos campesinos, indígenas,

sindicales y urbanos reclaman un cambio de modelo económico y una mayor participación política. Estos últimos son a su vez muy diversos, y adoptan a menudo posiciones divergentes.

Pero más allá de eso, podemos buscar también explicaciones en la naturaleza y el funcionamiento de las organizaciones que estructuran los movimientos sociales. Como lo veremos, ellas tienen un grado de complejidad y de heterogeneidad que invitan a la mayor prudencia. Sin embargo, intentaremos en este artículo plantear algunos elementos que permitan ayudar a su comprensión<sup>5</sup>.

Para empezar, veamos dos visiones corrientes al respecto. La más reciente cobró una relevancia cada vez más fuerte en los editoriales de la prensa conservadora, que estigmatizan las prácticas autoritarias de las organizaciones sociales que actúan en los movimientos. Denuncian las violencias hechas a las personas que se niegan a acatar un paro o a participar en las protestas. Por ejemplo, la FEJUVE<sup>6</sup> de la combativa ciudad de El Alto fue acusada de cobrar «multas» a los vecinos recalci-trantes. Estas visiones se condensan en el

<sup>3</sup> Finalmente, la única demanda que el presidente Mesa se resistió a asumir fue la nacionalización de las explotaciones de hidrocarburos. Sin embargo, nada nos permite pensar que tal concesión hubiera permitido salir del impasse.

<sup>4</sup> En particular, la cuestión que dominó el escenario en el primer semestre de 2005 era determinar si el referéndum sobre las autonomías debería ser llevado a cabo antes de la Asamblea Constituyente o viceversa.

<sup>5</sup> Nos concentraremos sobre los movimientos populares de la parte occidental, más particularmente del Departamento de La Paz. El movimiento cruceño es obviamente muy distinto y más convencional. Merecería un estudio a parte.

<sup>6</sup> Federación de Juntas Vecinales. Verinfra.

tema de la «dictadura sindical»<sup>7</sup>. Para los periodistas que se hicieron los propagandistas de tal perspectiva, estas prácticas autoritarias se reflejan en la manera en que los movimientos se relacionan con el Estado, lo que constituye una amenaza grave a la estabilidad democrática. Aunque es muy difícil hacerse una idea objetiva del alcance de los fenómenos denunciados, no cabe duda de que son prácticas bien reales. Sin embargo, ¿esto justifica que se hable de «dictadura sindical»? Después de todo, los sindicatos europeos en sus momentos de gloria no repugnaron en emplear métodos violentos para oponerse a los «amarillos» y otros «rompehuelgas».

Por otra parte, existe una visión diametralmente opuesta. Desde las primeras manifestaciones de inconformidad social que intervienen en Cochabamba en 1999 con la llamada «guerra del agua», un grupo de intelectuales<sup>8</sup> ha planteado la tesis que considera que el auge de los movimientos sociales representa una oportunidad de inclusión democrática para sectores tradicionalmente excluidos del sistema político. La experiencia de la lucha social sería un canal de integración de sectores populares mediante una práctica

de democracia directa. Como lo veremos, esta posición se sustenta sobre el funcionamiento de las organizaciones populares que se caracteriza por ser muy inclusivo y participativo. Ha sido retomada por la izquierda y los activistas ‘altermundialistas’. Pero, ¿el hecho de proporcionar participación basta para considerar que estos movimientos son funcionales para el sistema democrático? Como lo veremos, si hablamos de democracia en el funcionamiento de las organizaciones sociales, sería en un sentido bien distinto a lo que entendemos por democracia cuando nos referimos a un sistema institucional representativo y liberal. Por lo tanto, su vinculación con el sistema político formal sigue siendo un tema no resuelto. A falta de una solución viable a este tema, los movimientos sociales representan más un problema pendiente que una solución a la falta de legitimidad de la democracia boliviana.

De modo que partiremos de la idea de que hablar del carácter democrático o dictatorial de los movimientos sociales bolivianos, no contribuye mucho en esclarecer su naturaleza. Parecería al contrario que oscurece el objeto de estudio, introduciendo consideraciones cuya principal razón

<sup>7</sup> Esta visión es obviamente extrema y sesgada, pero se puede apoyar sobre análisis rigurosos que apuntan hacia la naturaleza conservadora y autoritaria de los movimientos sociales, por ejemplo, Laserna en el caso de la guerra del agua (Laserna, 2000).

<sup>8</sup> Particularmente el grupo «Comuna» encabezado por el sociólogo Álvaro García Linera. Según este sociólogo, «...los movimientos sociales bolivianos pueden ser entendidos como un desborde democrático de la sociedad sobre las instituciones de exclusión y dominio prevaleciente». (Le Monde «El Dipló», año IV, núm. 36, julio de 2005, p. 13). Para una vista de conjunto de los análisis de este grupo consultar García Linera et al., 2000.

de ser es censurar o celebrarlos.

Para entenderlos mejor, nos proponemos aportar en este artículo algunos elementos de reflexión al respecto. En primer lugar, analizaremos algunos rasgos heredados de la rica tradición boliviana en materia de movimientos sociales. Insistiremos sobre dos puntos que nos parecen clave: la hibridación creciente entre los dos tipos que constituyen su herencia -la comunidad indígena y el sindicato-, y por otra parte, la forma de relacionarse con el sistema político que ha tenido siempre rasgos clientelistas desde la revolución de 1952, pero con modalidades cambiantes e inestables.

Hechos estos apuntes históricos, veremos como las reformas neoliberales implantadas a partir de 1985 influyeron sobre el movimiento social, y alteraron su funcionamiento y su manera de vincularse al sistema político. Finalmente, plantearemos que las recientes movilizaciones marcan el fracaso de la tentativa de rediseño del sistema al nivel de la política local.

### LA DOBLE HERENCIA COMUNITARIA Y SINDICAL

Una de las mayores razones que nos llevan a desconfiar de los calificativos de «democráticos» o «autoritarios» es que ellos encierran implícitamente una referencia a la sociedad moderna, hecha de relacio-

nes entre individuos. Las organizaciones que nos interesan en cambio, tiene una naturaleza claramente comunitaria, heredada de las formas tradicionales de organización de los pueblos originarios de la zona andina. Aunque las prácticas evolucionaron, particularmente a través del movimiento sindical, la actuación de las organizaciones sociales no se entiende cabalmente si no tenemos presente este referente (Albro, 1998).

En el campo andino y de los valles, la forma tradicional de organización ha sido el *ayllu* que recoge la perspectiva dualista indígena<sup>9</sup>. Esquemáticamente se presenta al observador como una serie de muñecas rusas, jerarquizada e imbricada. Un *ayllu* está dividido en dos partes, que a su vez se dividen en dos y así sucesivamente. A cada escalón corresponden dos autoridades complementarias llamadas según las regiones y los escalones *mallkus*, *jilakatas*, *alcaldes*, etc. Estos personajes tienen dos funciones básicas. La primera de naturaleza religiosa, consiste en asegurar los ritos que vinculan el *ayllu* al orden sagrado que rige la naturaleza. La segunda tiene que ver con la gestión de la repartición rotatoria de la tierra en el seno de la comunidad. Los cargos son ocupados por turnos, mediante una elección por una especie de consenso informal de la comunidad.

<sup>9</sup> Por razones de espacio, la descripción del funcionamiento del *ayllu* que presentamos es muy esquemática. Para una explicación más detallada y rigurosa, véase Rivera, 1993, y Albó, 2001.

Vale aclarar que este tipo de organización funciona gracias a un fuerte control social de la comunidad sobre todos, incluso las autoridades. Una persona que no cumple con su tarea está amenazada de exilio, medida extrema que se concreta muy poco, pero cuya posibilidad es un potente factor de cohesión.

Esta forma de organización persistió en el altiplano a pesar del avance del sistema de la hacienda y cambió poco hasta la revolución de 1952. Los gobiernos reconocían la posesión de la tierra a los *ayllus* en cambio del recaudo del tributo indígena, que representaba una parte sustancial de los egresos del Estado (Demelas, 2003). En cambio, en los valles templados donde los *ayllus* poseían «colonias» para la cultura de ciertos productos, particularmente la región de Cochabamba, no pudieron resistir a la presión de los hacendados.

La segunda fuente histórica de las organizaciones sociales bolivianas es el sindicato. Como se sabe, Bolivia es un país minero, y la explotación cíclica de los diversos metales a lo largo de su historia hace que el país se conforme bastante bien al tipo que Cardoso y Faletto llamaron una «economía de enclave» (1969).

El sindicalismo obrero se implantó en la primera mitad del siglo XX en el sector minero. Las ideas anarquistas, y después trotskistas se implantan en Bolivia vía Argentina y Chile (Le Bot, 1983). Los sindicatos se organizan en las minas, y en 1944, se agrupan en la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). Encabezada por Juan Lechín, figura máxima del sindicalismo boliviano hasta los años 1980, la FSTMB jugará un importante papel en la revolución de 1952<sup>10</sup>. Los sectores fabriles también empiezan a constituirse en sindicatos antes de la revolución en el ámbito urbano, particularmente en La Paz.

El sindicato se implantó en las zonas rurales a partir de 1940, a iniciativa de activistas políticos, particularmente en la época de los gobiernos militares nacionalistas. En 1943, el presidente Villarroel reúne un primero Congreso indígena que recoge sus reivindicaciones sobre la posesión de la tierra (Dandler y Torrico, 1986). Esta iniciativa será retomada después de la revolución de 1952 por los gobiernos de la época. Como lo veremos, la reforma agraria diseñada en esta época permite una generalización del sindicalismo campesino a una buena parte del territorio andino.

<sup>10</sup> La biografía de Juan Lechín escrita por Lupe Cajías es una fuente de información importante acerca de la historia del sindicalismo boliviano (Cajías, 1988).

### **LAS RELACIONES ENTRE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL SISTEMA POLÍTICO<sup>11</sup>**

El 9 de abril de 1952, el MNR<sup>12</sup> intentó desencadenar un golpe de Estado en La Paz, en alianza con algunos oficiales. La conjura no salió bien y hubiera probablemente fracasado sin la intervención determinante de los sindicatos detrás de Lechín. Lo que había sido planeado como un banal golpe militar degeneró entonces en una verdadera revolución popular que selló la alianza entre el MNR y los sindicatos.

Instalado en la presidencia, el jefe máximo del partido Víctor Paz Estensoro tuvo que aplicar un programa bastante más radical de lo que se había propuesto en un principio, que abarcaba la nacionalización de las minas, la reforma agraria, y el sufragio universal «real» con la participación de las clases populares.

Esta luna de miel permitió a los sindicatos afianzar su poder y su organización. Obtuvieron una amplia participación en la administración de la COMIBOL, la nueva empresa pública de explotación minera, y en el mismo gobierno nacional bajo la modalidad del «cogobierno» que permitió su representación con ministros obreros. Pero sobre todo, estuvieron en condición

de organizar la unidad y la centralización del movimiento sindical en la Confederación Obrera Boliviana (COB).

### **LA ÉPOCA REVOLUCIONARIA**

En el campo, el MNR alentó con la reforma agraria la formación de sindicatos campesinos que fueron estrechamente asociados a la estructura del partido (Dandler, 1986). En las zonas de hacienda, como en el valle de Cochabamba, estas estructuras se sustituyeron a las organizaciones tradicionales. En el altiplano, se vincularon de manera clientelista a los *ayllus*, asumiendo su representación política oficial. Todo este esfuerzo culminó en la constitución de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB). Por otra parte, el MNR impuso sus militantes dentro de la dirigencia de la Confederación, o cooptó ampliamente los que no lo eran en el principio. De esta manera, el partido sentó solidamente sus raíces en el territorio, lo que le permitió asegurarse un amplio caudal electoral que le garantizaba la permanencia en el poder. Resumiendo, la organización del campo se hizo bajo la lógica de un intercambio de tierras contra votos. En este contexto, el MNR se enca-

<sup>11</sup> Para una perspectiva de conjunto sobre este tema entre la revolución de 1952 y los años 1980, véase Lavaud, 1991.

<sup>12</sup> Movimiento Nacionalista Revolucionario. Este partido llegó al poder con la Revolución de 1952 y lo conservó hasta 1964, llevando a cabo unas políticas nacional-populares que buscaban la integración nacional de los sectores obreros y campesinos.

minaba a seguir el modelo del PRI mexicano. Su fracaso en esta vía sólo se explica por la división en su cúpula y su incapacidad para definir pautas de alternancia a la presidencia. Las ambiciones reeleccionistas del doctor Paz, en 1960 y 1964 provocaron la ruptura con sus aliados Hernán Siles, Juan Lechín y Wálter Guevara.

Con los sindicatos obreros<sup>13</sup>, las relaciones fueron más ambiguas a pesar de la alianza inicial. La figura de Lechín, electo secretario ejecutivo de la COB, garantizaba en cierta medida su vinculación al partido. Pero los dirigentes de la COB no eran todos del MNR. Muchos movimientos de izquierda intentaban con relativo éxito incursionar en su estructura, a tal punto que para ellos, los congresos de la Confederación eran el campo de batalla privilegiado, mucho más que las elecciones nacionales en las cuales el MNR era hegemónico. Si el liderazgo de Lechín, garantía de la unidad de la COB, no fue seriamente contestado hasta los años 1980, esto no significaba que tenía un poder absoluto dentro de la organización. La «democracia de asamblea» copiada del modelo de la FSTMB (ver *infra*) le impuso en muchas ocasiones orientaciones determinadas, y una composición del secretariado adverso. El MNR era de hecho muy minoritario en la COB, y las tensiones con el gobierno no se hicieron esperar. Durante el gobierno de Siles Zuazo (1956-1960)

que sucedió al primer gobierno de Víctor Paz, la COB se opuso a las reformas de estabilización presupuestaria diseñadas por la asesoría norteamericana, lo que puso fin al cogobierno. La elección de Lechín a la vicepresidencia durante el segundo mandato de Víctor Paz (1960-1964) restableció un tiempo la alianza MNR-COB, hasta que el primero se opuso a una nueva candidatura del último. La ruptura entre la COB y el gobierno fue el preludio a una época de inestabilidad política que también explica la intervención militar en el periodo siguiente.

#### LA ÉPOCA MILITAR

Con un partido y sus bases campesinas divididas, Paz Estensoro tuvo que apoyarse sobre el ejército para lograr su tercera elección en 1964, designando al general René Barrientos como su compañero de fórmula, introduciendo así el lobo dentro del rebaño. Barrientos no tardó mucho en derrocar a su colega y en prohibir el MNR. Pero tuvo la habilidad de no alienarse el apoyo de la CNTCB que reestructuró, conservando así las mismas prácticas clientelistas del MNR. Barrientos legitimó así la base del poder militar hablando de un «pacto militares-campesinos», que sustentaría los distintos gobiernos de las Fuerzas Armadas hasta el final de los años 1970 (Lavaud, 1986).

<sup>13</sup> Para una perspectiva histórica detallada sobre el sindicalismo boliviano y su funcionamiento interno, véase Lazarte, 1989.

Sin embargo, a pesar de la retórica, el apoyo propiciado por la CNTCB a los gobiernos militares era instrumental y, por lo tanto, bastante débil. La popularidad personal de Barrientos en la Federación de Cochabamba, la más potente de la Confederación, era el sustento esencial de la alianza, y no impidió el surgimiento de un movimiento de protesta en el campo sobre el tema de los precios de los productos agrícolas en 1968. Una parte cada vez más grande de los dirigentes campesinos empezó a distanciarse del gobierno bajo la administración de Banzer, que no tenía la cercanía de Barrientos con los campesinos. Éstos empezaron a ver con buenos ojos el influjo de la corriente «katarista»<sup>14</sup> (*ver infra*). En 1974, una tentativa de reforma fiscal del general Banzer provocó un amplio movimiento de protesta en Cochabamba. El gobierno respondió con la represión y la «masacre del valle», que marca la definitiva ruptura del pacto militares-campesinos. La CNTCB se dividió a medida que se debilitaba el gobierno de Banzer. Al final de los años 1970, la mayoría de los grandes partidos políticos había montado «su» Federación de sindicatos campesinos (Flores, 1986).

La situación fue aún más complicada con los sindicatos obreros. Concientes de la dificultad de gobernar sin el apoyo de la COB, los militares oscilaron en un pri-

mer momento entre una posición conciliadora inspirada en el reformismo militar del vecino Perú, y la represión de los movimientos sociales apoyada sobre la doctrina de seguridad nacional. Después de Barrientos, que se había opuesto violentamente a la COB, el general Ovando, que ocupa la presidencia de 1969 a 1970, intentó ganarse los sindicatos con la nacionalización del petróleo. La tentativa de derrocamiento de Ovando por parte de una junta opuesta a esta orientación reformista chocó contra la COB que organizó una insurrección en La Paz que logró imponer al general Torres en la presidencia. Este propuso a la COB una vuelta al cogobierno, oferta rechazada por los sindicatos que emprendieron un proceso de radicalización. Una Asamblea Popular fue reunida por la COB, que pretendió sustituir al Congreso. Las fuerzas armadas pusieron finalmente un término al clima insurreccional con el golpe del general Banzer, que se mantendría en el poder hasta 1978. La COB fue declarada ilegal y sus dirigentes perseguidos. El gobierno militar intentó entonces sustituir los sindicatos por coordinadores laborales nombrados por él.

La radicalidad de la COB en este período se explica en buena parte por el contexto ideológico de la Guerra Fría. La represión aplicada por Barrientos en las

<sup>14</sup> Este nombre hace referencia al líder indígena aymara Tupak Katari que sublevó la región paceña en los años 1780. El katarismo aparece como movimiento de protesta de los jóvenes indígenas del altiplano contra las relaciones de dominación étnica heredada de la colonia.

minas, que había desembocado en 1967 en la masacre de la San Juan, en la cual murieron 27 mineros, selló la imposibilidad de una convivencia entre la COB y las Fuerzas Armadas que se enfrentaron por las armas en varias ocasiones. Dentro de la COB, las tendencias revolucionarias amenazaron incluso el liderazgo de Lechín, en particular durante su cuarto Congreso de 1970.

Al resumir, la evolución característica de la etapa militar ha sido el quiebre de las estructuras clientelistas que sustentaban los gobiernos desde la revolución de 1952. Los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y el sindicalismo boliviano provocaron una polarización entre el Estado y la sociedad civil, de la cual la COB mantuvo un relativo monopolio de representación.

### LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

En 1977, presionado por todas partes, el gobierno de Banzer determinó la organización de elecciones, abriendo así un largo y complicado proceso de transición a la democracia hasta 1985. El enfrentamiento entre el MNR de Paz Estensoro y una coalición de izquierda del también ex presidente Hernán Siles Zuazo denominada Unidad Democrática y Popular (UDP)<sup>15</sup> no permitió que los tres procesos electorales organizados durante el período hicieran aparecer una mayoría de go-

bierno estable. A este problema se sumó la intervención de las Fuerzas Armadas, que interrumpieron en dos oportunidades el proceso democrático mediante golpes militares, y la agitación sindical que limitó severamente los márgenes de acción de los gobiernos.

A la acción de la COB se sumó, a partir de 1979, la de la Confederación Sindical Única de los Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), organizada por el líder katarista Genaro Flores sobre las ruinas de la vieja CNTCB con el apoyo de la COB. Flores había sido actor de las luchas contra el gobierno Banzer, y logró reestructurar el campesinado boliviano sobre bases radicales, hostiles a los viejos partidos políticos, y favorables a una alianza con el movimiento obrero.

En cuanto a la COB, sus acciones dominaron con claridad el escenario del período, salvo durante los gobiernos militares de 1980 a 1982. Su protagonismo llegó a un paroxismo durante el gobierno de la UDP de 1982-1985, cuando su constante presión callejera paralizó completamente la acción gubernamental (Ibáñez, 2000).

El quiebre de la vinculación clientelista entre el sistema político y el movimiento social, tanto en su versión campesina como obrera, generó una profunda inestabilidad política. Incapaces de actuar como mediadores entre la sociedad

<sup>15</sup> Esta coalición agrupaba el MNRI (MNR de Izquierda) de Siles Zuazo, desprendimiento del MNR, el MIR (Movimiento de la Izquierda Revolucionaria), el Partido Comunista y, durante un tiempo, el MRTK (Movimiento Revolucionario Tupak Katari) de Genaro Flores.

y el Estado, los partidos políticos se dieron a tarea de incursionar dentro de las estructuras sindicales. Fue particular el caso para los partidos de la coalición UDP. Esto hizo de las estructuras de la COB y de la CSUTCB un campo de batalla mucho más importante que el mismo Congreso para los partidos. Sin embargo, el fraccionamiento entre ellos no permitió que reapareciera una vinculación con la política gubernamental por este medio, como en los primeros tiempos de la revolución. Al contrario, los debates dentro de las estructuras sindicales debilitaron tanto a las coaliciones de gobierno como a los sindicatos. Por ejemplo, las diferencias entre el katarismo y el MNRI dentro de la CSUTCB, y las del MIR con el PC dentro de la COB provocaron fuertes tensiones y hasta rupturas en la UDP durante el gobierno del presidente Siles (1982-1985).

Con un movimiento sindical potente, radical y centralizado, y un sistema político que en negativo ostentaba su impotencia y división, la situación social se degradó hasta generar en un tremendo proceso de hiperinflación que selló la suerte del gobierno UDP, y terminó desbaratando a las mismas centrales sindicales.

Así, este largo recorrido histórico nos recuerda la fuerza histórica de los movimientos sociales bolivianos. Durante todo el período que va de la revolución a la consolidación del sistema democrático, la única modalidad de convivencia entre ellos y los actores políticos fue el clientelismo y la cooptación de los dirigentes de las con-

federaciones. Por su naturaleza, este tipo de vinculación no permitió la estabilización del sistema político, ni siquiera en sus intentos más autoritarios.

### **LA HIBRIDACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD TRADICIONAL Y EL SINDICATO**

Si las cambiantes relaciones entre los movimientos sociales y el sistema político dominaron la vida política boliviana desde la revolución, un proceso menos visible determinaba el curso de los primeros. Así, los dos principales componentes de los movimientos sociales, el obrero y el campesino, se vincularon poco a poco a pesar de sus diferencias iniciales. La ideología de la COB la hacía reacia a ver en los campesinos unos aliados, y éstos no compartían necesariamente su rumbo político. Sin embargo, el acercamiento se hizo posible gracias a una creciente hibridación entre las estructuras de ambos.

### **EL MOVIMIENTO OBRERO**

A priori, los sindicatos son una forma de organización bien conocida en la modernidad occidental. Sin embargo, en Bolivia, algunos rasgos tradicionales y comunitarios se divisan por debajo de esta fachada. Después de todo, los mineros son generalmente indígenas Quechuas y Aymaras, reclutados del campo al ritmo de los auges de las producciones minerales sucesivas.

Así, si los estatutos escritos adoptados por los sindicatos son comparables a los que rigen en cualquier parte del mundo (con organigramas jerarquizados y división de funciones, dirigentes electos en asambleas o congresos de adherentes, mandatos con plazos determinados, etc.), la práctica de la «democracia de asamblea» tiene claros rasgos comunitarios (Mansilla, 1993). El control social permanente de las bases sobre los dirigentes hace que ellos tengan mandatos casi imperativos, por lo cual la adopción de las «tesis políticas» por las asambleas son tal vez más importante que la elección de los dirigentes en la medida en que condicionan estrechamente sus acciones<sup>16</sup>. Las decisiones tomadas en asambleas son por lo general consensuadas, aunque esto no vaya sin fuertes debates entre posiciones divergentes. Vemos que la concepción que los sindicatos se hacen de la representación es muy alejada de la visión liberal al respecto. Se acerca mucho más a la manera en que se entendía en la América Hispana en el siglo XIX<sup>17</sup>. Encontramos en estas concepciones diferentes de la representación democrática una de las razones de la disyuntiva entre el sistema político y los movimientos sociales.

En la base, el alcance de los sindica-

tos va mucho más allá del ámbito de los conflictos laborales, sobre todo después de la revolución de 1952<sup>18</sup>. En los campos mineros, llegaron a ser el referente para la gestión de muchos elementos de la vida cotidiana. Ellos controlaban la distribución de ciertos bienes, animaban programas de radio, y organizaron hasta milicias armadas en varias épocas. Además, tenían una influencia sobre el reclutamiento de la mano de obra. Todo esto hizo que la sindicalización toque a casi todo el mundo en las minas. Este modelo tuvo un fuerte impacto sobre los otros sectores.

Así, el aislamiento geográfico de los campos mineros, el origen étnico de sus habitantes, y las condiciones determinadas por el modo de producción en las minas hicieron persistir formas de vida comunitarias. No es de extrañar que el sindicato haya sido el receptáculo de perspectivas típicas del *ayllu*. En el ámbito urbano, el sindicato actuará también como la cabeza de verdaderas corporaciones, y sus funciones irán mucho más allá de la organización de la producción.

## EL MOVIMIENTO CAMPESINO

En el campo, esta hibridación es aún más visible. Las comunidades indígenas tradi-

<sup>16</sup> Algunas de estas «tesis», verdaderos programas de acción de los sindicatos quedaron en la historia, como la famosa «tesis de Pulacayo» de la FSTMB, redactada por el dirigente trotskista Guillermo Lora, en 1946.

<sup>17</sup> Véase al respecto los análisis de François-Xavier Guerra (1992).

<sup>18</sup> El famoso relato de vida de Domitilia Barrios de Chungara es muy ilustrativo al respecto (Barrios de Chungara, 1978).

cionales habían perdido su reconocimiento jurídico en los años 1880, cuando los gobiernos liberales de la época pretendieron acabar con la propiedad colectiva de la tierra. Sin embargo, persistieron en los hechos, y cuando los gobiernos nacional-populares de la época revolucionaria empezaron a favorecer la organización de sindicatos de campesinos, ellos se fundamentaron en la base de las estructuras territoriales existentes. Como era de esperar, esto determinó una primera imbricación entre las organizaciones comunitarias indígenas y la institución sindical. La CNTCB se sobreponía a la organización territorial indígena. No conservaba su estructura dual, pero sí la jerarquía y las prácticas participativas e inclusivas de la base. Los dirigentes sindicales, por lo general miembros de una pequeña elite rural mestiza, asumían la vocería política de los campesinos indígenas, lo que no iba sin alguna tensión con las autoridades tradicionales donde las comunidades originarias seguían potentes.

Como lo vimos, el sindicalismo campesino fue la base de apoyo de los gobiernos sucesivos desde la revolución hasta los años 1970. Las reivindicaciones sobre las tierras fueron disminuyendo después de la reforma agraria, y la moderación del movimiento campesino contrastó con el radicalismo obrero. Esto generó roces entre la COB y la CNTCB cuya representación fue excluida en el cuarto congreso de la primera en 1970 por colaboracionismo con los gobiernos militares.

Finalmente, fue en los años 1970 que la síntesis llegó a su perfección gracias a la ideología katarista (Ströebele-Gregor, 1994). Esta corriente surge gracias a la constitución de una elite de campesinos instruidos en el altiplano, que añaden a las reivindicaciones sociales tradicionales un fuerte componente cultural. El lema fue la lucha contra el colonialismo interno y el reconocimiento de las culturas originarias. Es sobre esta base que jóvenes dirigentes en ruptura con la CNTCB fundaron en 1979 la CSUTCB, que asumirá un protagonismo más genuinamente indígena, y autónomo con respecto al sistema político. La CSUTCB buscó entablar relaciones más auténticas con las organizaciones comunitarias tradicionales. Esto le aseguró un amplio poder de convocatoria y permitió una fuerte progresión del proceso de hibridación entre el *ayllu* y el sindicato.

La vigencia de la tradición indígena en la acción de la CSUTCB se vislumbra claramente en sus formas de luchas. El mismo año de su creación, la CSUTCB logró organizar contundentes demostraciones de fuerza, en particular en el altiplano paceño, cuyo campesinado de origen aymara es el que más se reconoce en el katarismo. Por primera vez en el siglo XX, el campesinado reanudó con éxito la táctica de los cercos a las ciudades, ya empleada dos siglos antes durante la Gran Rebelión de Tupak Katari, y prometida a un porvenir exitoso. El desabastecimiento provocado en la ciudad de La Paz en

estas ocurrencias permitía presionar eficazmente al gobierno.

Además, la alianza entre la CSUTCB y la COB reabrió las puertas de esta última al campesinado expulsado en 1970. Esto no se hizo sin tensiones, por una parte a causa del recuerdo del pacto militares-campesinos y, por otra, porque la ideología proletaria de la COB tendía a una subrepresentación de los sectores no obreros. Sin embargo, los campesinos se ganaron rápidamente el apoyo obrero con su participación determinante en la movilización contra el golpe militar de octubre 1979 y en las huelgas de diciembre del mismo año.

Así, la impresionante capacidad de movilización de la CSUTCB aliada a la COB en el altiplano y la reutilización de formas de luchas ancestrales demuestran las potencialidades explosivas de la síntesis entre la forma sindical y la forma comunitaria tradicional.

### **LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL NUEVO ESCENARIO DEMOCRÁTICO**

El caos en que se hundió el gobierno de la UDP desembocó en el adelanto de las elecciones generales de 1985. En esta oportunidad, el electorado envió a los dirigentes políticos un claro mensaje a favor de la vuelta al orden y a la estabilidad económica. Los partidos de la antigua coalición de izquierda se desmoronaron y la Acción Democrática Nacional (ADN) formada

por el ex dictador Hugo Banzer llegó al primer puesto en la votación, seguida de cerca por el MNR de Paz Estensoro. Sin embargo, ninguno de los dos alcanzó la mayoría absoluta, de tal forma que de acuerdo con la Constitución, el Congreso tuvo que desempatar entre Banzer y Paz. Tercer partido más votado, el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) adoptó la táctica del «mal menor» ofreciendo sus votos en el Congreso a Paz Estensoro en contra de Banzer.

Apenas instalado por cuarta vez a la Presidencia, Paz adoptó un plan de *shock* para volver a la estabilidad económica. El Decreto 21060, promulgado en el mes de agosto, pasó a simbolizar la liberalización económica que caminaría a la par de la estabilización democrática (Mayorga René Antonio, 1991).

### **LA DERROTA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES**

Esto se tradujo en el mayor revés para los movimientos sociales desde 1952. La COB intentó sin éxito oponerse a la política del gobierno, y fue duramente reprimida. El gobierno no se contentó con perseguir a sus líderes, sino que le propició un golpe mortal con la reorganización del sector minero. La COMIBOL fue reestructurada, y una gran parte de sus efectivos fueron despedidos. Con esto, el gobierno quebró la FSTMB, verdadera columna vertebral de la COB. Fundamentados en la ideología marxista, los dirigentes de la COB siempre

habían privilegiado y sobre-representado a los obreros mineros. Ellos habían transmitido su radicalismo a la organización. De ahí en adelante, la confederación no sería más que la sombra de sí misma.

La derrota del sindicalismo obrero en este periodo se explica en gran medida por la aparición de un desfase entre una dirigencia muy politizada, y unas bases que, golpeadas por la inflación, impusieron reivindicaciones cada vez más salariales, cuyos logros alimentaban aún más la espiral de los precios. La cúpula de la COB, en particular el sector minero, pensó equivocadamente que la situación era proclive a una revolución popular que intentó alentar. En su sexto Congreso de 1984, la COB se dotó de una dirección radical que desplazó a los partidos de la UDP, pero el divorcio ya se hacía sentir con la agitación de las bases. Los delegados rechazaron la tesis política de la nueva dirección y la comisión económica tomó la iniciativa.

Los errores de apreciación de la dirección de la COB la llevaron a desconocer el mensaje de las urnas en 1985, y a un choque frontal con el gobierno de Paz Estensoro, del cual salió derrotada.

En el séptimo congreso de 1987, la FSTMB golpeada por la reestructuración de la COMIBOL perdió el control de la COB. Lechín dejó la secretaría ejecutiva

que ocupaba desde la fundación de la organización, que pasó al Partido Comunista, abogado de posiciones de moderación.

La fuerza del movimiento sindical boliviano descansaba en gran medida sobre su unidad y centralización. Así, al final de los años 1980, el debilitamiento de la COB y de la CSUTCB<sup>19</sup> significó una completa desarticulación del movimiento. Muchos sectores empezaron a organizarse de manera separada. En estas condiciones, era mucho más fácil para los gobiernos sucesivos negociar y a veces cooptar los dirigentes. Los movimientos sociales necesitarán más de 10 años para superar el trauma del decreto 21060 y de la reorganización de la COMIBOL.

## **EL IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

En este contexto de debilitamiento, los partidos perdieron interés en pelear por espacios en las estructuras sindicales. Por otra parte, el Estado ya no tenía los recursos necesarios para cooptarlas de manera clientelista tal como lo había hecho hasta los años 1980. Estos elementos desembocaron sobre una separación profunda entre el sistema político y la sociedad civil. El sistema de «presidencialismo parlamentario»<sup>20</sup> boliviano, en el cual se hacían

<sup>19</sup> Por su parte, la CSUTCB sufrió de grandes divisiones en su seno. El fraccionamiento del movimiento katarista permitió que los partidos políticos retomaran su control.

<sup>20</sup> Se denominó así el sistema plasmado en el artículo 90 de la Constitución boliviana que trata de la elección del Presidente de la República (Mayorga René Antonio, 1997). Éste se elige por sufragio universal

necesarias unas coaliciones en el Congreso para gobernar, propició estabilidad, pero no permitió que los partidos jugaran el papel de correa de transmisión que les era asignado. Algunas nuevas fuerzas políticas como CONDEPA<sup>21</sup> y UCS<sup>22</sup> pretendieron con un relativo éxito integrar sectores tradicionalmente excluidos mediante patronazgo y micro-clientelismo<sup>23</sup>, pero su participación en las negociaciones con los otros partidos en el Congreso fueron muchas veces la ocasión de malentendidos con sus bases electorales.

En este escenario, las organizaciones sindicales, gremiales, vecinales, campesinas, etc. se replegaron cada una sobre su sector o su estructura local. Tampoco des-

aparecieron como lo muestra la lucha solitaria del movimiento cocalero de Evo Morales contra las restricciones a la producción de coca a lo largo de los años 1990, pero ninguno fue capaz de articular un movimiento más allá de sus bases sociales particulares.

Conciente de la falta de raíces sociales del sistema político boliviano, uno de los políticos más hábiles de los años 1990, Gonzalo Sánchez de Losada<sup>24</sup>, llegó a la presidencia entre 1993 y 1997 con un plan de reformas destinado a superar el problema. Entre ellas, la Ley de Participación Popular (LPP) de 1995 es tal vez la que tendrá más impacto sobre los movimientos sociales (Gray Molina, 2001). Con esta

---

directo, pero en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta (situación que fue la regla y no la excepción desde los años 1970 de acuerdo con la fragmentación del sistema partidario), el Congreso elige entre los candidatos más votados. De ahí el rasgo «parlamentarizado» del sistema. Para ser electo a la presidencia, un candidato tiene que armar una coalición mayoritaria en el Congreso, lo que siempre es la ocasión de tensos acuerdos que se resuelven con la distribución de cuotas de poder bajo forma de puestos en la administración (sistema llamado «cuoteo» en el lenguaje político boliviano).

<sup>21</sup> Conciencia de Patria, este partido fundado en 1988 por el periodista Carlos Palenque fue el representante de los mestizos que trabajan en los sectores informales de La Paz y el Alto. Mantuvo un importante caudal electoral hasta la muerte de su l

íder en 1997. Sin embargo, la dificultad que tuvo para maniobrar en el sistema político lo debilitó constantemente, desembocando sobre exclusiones y escisiones permanentes alentadas por los gobiernos de turno. Sobre este partido, véase San Martín, 1991, y Saravia y Sandoval, 1991.

<sup>22</sup> Unión Cívica y Social, fundada en 1989 por el empresario cervecero Max Fernández, fue la expresión de lo que el analista Carlos Toranzo llamó la «nueva burguesía chola» (Arrieta y Toranzo, 1989). Conoció un destino análogo a CONDEPA. Sobre UCS, véase Mayorga Fernando, 1991.

<sup>23</sup> El micro-clientelismo es una especie de adaptación del clientelismo tradicional al contexto neoliberal. Se trata de cooptar mediante obras sociales a la población más pobre de los barrios marginales. Se fundamenta sobre bases individuales cuando el clientelismo tradicional pretendía una cierta organización (aunque subordinada a un partido o una personalidad). Algunos analistas ven en el micro-clientelismo el fundamento de un supuesto «neopopulismo» (Roberts, 1995).

<sup>24</sup> Empresario minero educado en Estados Unidos, Sánchez de Losada había sido ministro de economía de Víctor Paz y es considerado como el padre del Decreto 21060. Logró desplazar a los sectores tradicionales del MNR para postularse a la presidencia en 1989. La alianza entre el MIR y ADN le cerró el camino hacia el Palacio Quemado, pero fue finalmente electo en 1993 con una amplia mayoría en el Congreso.

reforma, se municipalizó todo el territorio boliviano con concejos municipales y alcaldes designados mediante una copia del sistema nacional de presidencialismo parlamentarizado<sup>25</sup>. Pero lo verdaderamente original de la LPP fue el reconocimiento de las organizaciones territoriales de base, las OTB (juntas vecinales, organización tradicional indígena, etc.), que eran invitadas a mandar representantes a un «Consejo de Vigilancia» encargado de fiscalizar la gestión del alcalde y participar en la planeación municipal<sup>26</sup>. Con este mecanismo, se pretendía vincular a las organizaciones sociales al sistema político al nivel local (Ayo y Blanes, 1998).

Los efectos sobre los movimientos sociales no se hicieron esperar. Las Federaciones de Juntas de Vecinos (FEJUVE) que agrupan a las organizaciones barriales al nivel municipal se volvieron actores clave a partir del fin de los años 1990. En buena parte el movimiento social se municipalizó. No es casualidad que el hito que marca el repunte del movimiento social en 1999, la famosa «guerra del agua» de Cochabamba aparezca en este marco, con reivindicaciones sobre la gestión de servicios urbanos. La OTB sirvió de para-

digma organizativo profundizando por su misma indeterminación jurídica el proceso de hibridación entre organización comunitaria tradicional y sindicato, e incitando a nuevas tentativas de articulaciones clientelistas al nivel local.

### EL CASO DE EL ALTO

Para ilustrar la forma que toman estos procesos en la actualidad, tendremos el ejemplo de la ciudad de El Alto<sup>27</sup> que se destacó por su combatividad en los movimientos recientes.

Ciudad dormitorio de La Paz, ubicada en la parte más alta de la conurbación, El Alto tiene el triste privilegio de concentrar los mayores índices de pobreza urbana del país. Los servicios básicos son escasos y sus funcionamientos deficitarios. Pero El Alto goza de una renta de ubicación geográfica. Es la principal vía de acceso a la capital por tierra, y también para el aeropuerto internacional. Los movimientos de la ciudad pueden recurrir, por lo tanto, a la táctica del cerco, con el consecuente corte del abastecimiento de la sede del gobierno<sup>28</sup>.

En una ciudad como El Alto, nacida

<sup>25</sup> Con la diferencia importante de que el Consejo puede practicar una vez al año una censura constructiva (con solución de remplazo previamente anunciada) contra el alcalde. Lo que suscitó una gran inestabilidad de los ejecutivos ediles, en particular en los primeros años de experimentación del sistema (Hiskey y Seligson, 2003).

<sup>26</sup> Para un balance de este proceso de participación, véase Blackburn y Goudsmit, 2001.

<sup>27</sup> El Alto era en un principio un barrio periférico de La Paz. Su crecimiento a raíz del éxodo rural permitió su reconocimiento como municipalidad en 1986.

<sup>28</sup> Además, la planta que procura gas doméstico a la ciudad de La Paz se encuentra en el Alto.

de la reciente inmigración de campesinos a la ciudad, los barrios se organizaron según las regiones de proveniencia, y las juntas vecinales se inspiraron de las organizaciones comunitarias de origen y de los sindicatos. Estos últimos también siguieron esta trayectoria, con una organización territorial que tomó cada vez más importancia frente a la organización sectorial clásica. Así, si la COB ya no tiene el poder de articulación de los años 1980, las COR (Confederaciones Obreras Regionales) actúan cada vez más por sí mismas en cada gran ciudad. La COR de El Alto es, sin duda, la que tiene mayor protagonismo. Como la gran mayoría de la población de la ciudad es obrera o trabaja en el sector informal, la COB y la FEJUVE aparecen como organizaciones casi gemelas.

Las organizaciones heredaron de la doble tradición que analizamos, como los sindicatos, practican la democracia de asamblea para elegir y controlar a los dirigentes. Como las organizaciones indígenas tradicionales, adoptan pautas de comportamientos comunitarios que se traducen en el unanimismo. Así, cuando las bases deciden la adopción de medidas de presión, toda la comunidad tiene que participar. En la FEJUVE, por ejemplo, cada junta de barrio es responsable de «blo-

quear» su sector, y de velar que todos acaten el paro.

La mayor diferencia que se destaca con respecto a la época de la COB y de la CSUTCB es la gran descentralización y fragmentación de los movimientos en varias organizaciones, a la vez aliadas y rivales. Esto implica una especie de competencia entre los dirigentes que explica en gran medida su radicalismo. Ellos se encuentran en efecto en una posición aún más delicada que sus antecesores al seno de las grandes organizaciones centralizadas. Por una parte, tienen que enfrentarse a los actores contra los cuales se moviliza el movimiento, pero además, tienen que cuidarse de sus rivales ya no sólo dentro de la organización sino también fuera de ella<sup>29</sup>.

En este juego, para mantenerse en el puesto, el dirigente tiene en primer lugar que protestar constantemente de su representatividad frente a «las bases». Veamos un ejemplo ilustrativo al respecto. Para las elecciones municipales de 2003, el ex dirigente de la COR de El Alto Roberto De La Cruz, gran figura de la «revolución de octubre» que acababa de derrocar al segundo gobierno de Sánchez de Losada, se lanzó a la Alcaldía de la ciudad. Aunque ya no tenía responsabilidad en la COR,

<sup>29</sup> Notemos que la CSUTCB conservó bajo el liderazgo radical de Felipe Quispe un gran protagonismo, sobre todo en el Departamento de La Paz. Esto se explica en parte por la debilidad de los partidos políticos que desertaron sus estructuras por razones que ya evocamos, pero quizás también, lo que no deja de plantear una paradoja con respecto a la tradición sindical unitaria boliviana, por la competencia de radicalismo entre dirigentes que implica su división.

estableció un movimiento como organización paralela a ella que pretendía copiar sus estructuras. Confrontado al rechazo de varios de sus ex compañeros, renunció durante la campaña a su postulación. Sin embargo, algunos días después, la prensa anunció que «las bases» de su movimiento había obligado al dirigente a retomar su postulación, amenazándolo con el *chicote*<sup>30</sup>. La prensa conservadora aprovechó este episodio bochornoso para ridiculizar a De La Cruz y denunciar la manipulación que pretendía esta puesta en escena. Sin embargo, la actitud del dirigente ante esto es altamente significativa. Enfrentado a críticos que lo acusaban de comprometerse en política por ambición personal, buscó hacer aparecer su candidatura como «impuesta por las bases». Incluso un dirigente como De La Cruz que había alcanzado una fama nacional tiene que reafirmar que es un simple instrumento de sus bases al lanzarse en política<sup>31</sup>.

Por otra parte, los dirigentes tienen que cuidarse de la acusación de ser «vendidos» a los políticos de turno (y sugerir que sus adversarios en el movimiento social sí lo son). El recuerdo del clientelismo que desmoronó en varias oportunidades el movimiento campesino y amenazó el

movimiento obrero vuelve este tema obsesivo. Todos los dirigentes tuvieron que defenderse de estos ataques. El mismo Felipe Quispe, secretario ejecutivo de la CSUTCB cuyo protagonismo y radicalismo pesan mucho en las zonas rurales de La Paz y en la misma ciudad de El Alto, tuvo que defenderse de la acusación de ser vinculado al MIR. Estas sospechas van de la mano con la condena por «ambición personal», cosa incompatible con la concepción de representación que se hacen los movimientos sociales.

Sin embargo, paradójicamente, los dirigentes están insertados en un proceso complejo de reorganización del sistema clientelar al nivel local<sup>32</sup>. Para mantener su poder de convocatoria, ellos tienen que ser capaces de demostrar resultados en las luchas por el mejoramiento de las condiciones de vida en el barrio, cosa que les obliga a tratar con la Alcaldía, por ejemplo, para obtener la puesta en marcha de servicios públicos.

Así, los dirigentes están atrapados en un dilema y experimentan todas las contradicciones de la vinculación entre movimientos y el sistema político al nivel local. Necesitan a la vez obtener el apoyo de sus bases, y la atención de las autorida-

<sup>30</sup> El chicote es el bastón de mando indígena, símbolo de la autoridad de los jefes tradicionales.

<sup>31</sup> Finalmente su movimiento logró una votación honorable teniendo en cuenta la poca suerte que corren habitualmente los dirigentes sindicales que pretenden pasar a la política. Roberto De La Cruz fue electo Concejal.

<sup>32</sup> Sobre este aspecto, véase el interesante artículo de Sian Lazar sobre las elecciones locales en El Alto (Lazar, 2004).

des locales. No pueden lograr uno de estos objetivos sin el otro. Para que la Alcaldía les preste atención, tienen que demostrar su poder de convocatoria organizando protestas, y para obtener el soporte necesario, tienen que ser capaces de demostrar que sus liderazgos alcanzan beneficios para el barrio. Pero en este proceso, no pueden empujar el radicalismo hasta la ruptura con la Alcaldía, y tampoco aparecer como instrumento del alcalde.

El ejemplo paradigmático de El Alto nos muestra la enorme dificultad de organización de las OTB, en las cuales los abogados de la interpretación de los movimientos sociales como profundización de la democracia ponen todas sus esperanzas. No faltan posiciones aún entre los que consideran con simpatía los movimientos sociales que consideran que los disturbios actuales marcan el fracaso de las OTB por falta de representatividad (Arbona, 2005).

#### **A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS DIFICULTADES DE LAS NUEVAS ARTICULACIONES**

En el esquema que siguió la revolución de 1952, la articulación entre el sistema político y la población pasaba por actores sociales centralizados y bien organizados. Como lo vimos, este sistema se agotó en los años 1970 por la incapacidad del sistema político de canalizar las demandas de los movimientos sociales. Idealmente, los partidos políticos deberían haber copado el espacio dejado vacío por las gran-

des centrales sindicales, pero el modo clientelista en que se vinculan con la población no podía sustentarse en el contexto neoliberal por falta de recursos. Vimos que algunos partidos nuevos lograron un tiempo mantener una base mediante la práctica de una especie de micro-clientelismo, pero sin consolidarse. Con la descentralización, el nuevo esquema que pretendía aportar legitimidad al sistema político democrático se hizo más complejo. Lo podemos resumir con la cadena sistema político nacional-partidos políticos-sistema político local-OTB-población. Los movimientos actuales traducen la debilidad de dos anillos de esta cadena: el de las OTB, y el de los partidos. Ya examinamos el caso de las OTB, terminaremos con el problema de los partidos.

La redistribución territorial de recursos que acompañó la LPP y la inclusión de las OTB en la planeación municipal generaron enormes expectativas que parecen haber sido decepcionadas. Para explicarlo, se evoca la falta de experiencia de las elites políticas locales, la corrupción, y el peso de los partidos políticos nacionales sobre la política municipal.

Sin embargo, la descentralización no fracasó del todo. La gran proporción de alcaldes reelectos en los últimos comicios municipales de diciembre 2003 matizan el panorama. ¿Cómo explicar que apenas dos meses después de haber protagonizado una violenta insurrección, la población de El Alto reelija con amplísima mayoría a su alcalde, un político de

antigua trayectoria<sup>33</sup> ?

El hecho sugiere que los movimientos sociales no son necesariamente incompatibles con las instituciones políticas formales y que las relaciones entre ambas pudieron establecerse a pesar de todo al nivel local, en buena parte mediante el micro-clientelismo, y pasando por encima de las OTB. Pero el problema reaparece cuando observamos que todos los alcaldes de grandes ciudades recién reelectos rompieron previamente con sus partidos respectivos<sup>34</sup>.

Desde el punto de vista de un alcalde, la pertenencia a un partido puede ser útil en una primera elección, pero se vuelve un estigma cuando buscan la reelección. Se pierde así el vínculo entre el nivel local y el nacional. Esto es tan cierto que varios alcaldes de grandes ciudades están planeando actualmente la constitución de una alianza política propia en la perspectiva de las elecciones presidenciales de diciembre de 2005.

Pero en ausencia de un vínculo constante con las OTB por las razones que analizamos, el mismo poder de los alcaldes se revela frágil fuera de las épocas de elecciones locales en las que tienen que apelar directamente a la población mediante la

distribución de bienes en los barrios.

Así, el esquema de legitimación pretendido por la LPP parece haber fracasado. Al nivel local, los alcaldes se aseguran una legitimidad mínima mediante micro-clientelismo, por lo menos en los períodos de elecciones que aparecen como una competencia de generosidad entre los adversarios, en las cuales el alcalde saliente tiene una posición privilegiada por los recursos que puede manejar. Pero la mayor debilidad aparece a la hora de vincular el nivel local al nivel nacional. Los alcaldes escapan fácilmente a la órbita de los alcaldes, y las OTB tienden a dirigir como pueden el descontento popular directamente hacia el gobierno nacional o los partidos políticos para evitar roces con la Alcaldía<sup>35</sup>. En un contexto de exacerbación de las tensiones regionales, esto genera ya no sólo inestabilidad en el nivel central, sino también peligrosas fuerzas centrípetas.

Por el momento, nos encontramos pues bastante lejos de la integración de los movimientos sociales a las estructuras democráticas. La Asamblea Constituyente que se reunirá en 2006 tendrá la difícil tarea de encontrar nuevos esquemas imaginativos para asegurar este vínculo.

<sup>33</sup> Las elecciones dieron mayoría a los antiguos alcaldes en La Paz, Cochabamba, Oruro, Sucre, Potosí, Trinidad..., o sea, casi en todas las grandes ciudades de Bolivia.

<sup>34</sup> Caso de José Luis Paredes en el Alto que salió del MIR, Gonzalo Terceros en Cochabamba de NFR, Edgar Bazán en Oruro de UCS, Moisés Shiriqui en Trinidad de ADN. Los que fueron reelectos sin cambiar de partidos ya habían formado fuerza política propia desde hace mucho tiempo como Juan Del Granado en La Paz o René Joaquino en Potosí.

<sup>35</sup> Los mismos alcaldes son incitados a tomar parte a favor de sus administrados contra el gobierno central como lo vimos en muchas ocasiones desde la misma «guerra del agua» de 1998.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albó, Xavier. «Diversidad étnica, cultural y lingüística». En Campero Fernando. *Bolivia en el siglo XX*. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999, pp. 451-482.
- Albro, Robert. *A new time and place for bolivian popular politics*. Ethnology. Vol. 37:2. 1998, pp. 99-116.
- Arbona, Juan Manuel. «Los límites de los márgenes». *Nueva Sociedad*, n. 197, junio 2005, pp. 6-15.
- Arrieta, Mario y Toranzo, Carlos. *Nueva derecha y desproletarización en Bolivia*. La Paz: UNITAS-ILDIS, 1989.
- Ayo, Diego y Blanes, José. *Participación social y modernización del Estado: la sociedad boliviana y la oferta de participación estatal*. La Paz: CEBEM, 1998.
- Barrios de Chungara, Domicilia. *Si on me donne la parole*. París: Maspero, 1978.
- Blackburn, James y Goudsmit, Into. «Participatory municipal planning in Bolivia. An ambiguous experience». *Development in Practice*. Vol. 11:5. 2001, pp. 587-596.
- Cajías, Lupe. *Juan Lechín. Historia de una leyenda*. La Paz: Los amigos del libro, 1988.
- Cardoso, Fernando Enrique y Faletto, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1969.
- Dandler, Jorge. «Campesinado y reforma agraria en Cochabamba (1952-1953); dinámicas de un movimiento campesino en Bolivia». En Calderón, Fernando y Dandler, Jorge. *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*. La Paz: CERES, 1986, pp. 205-244.
- Dandler, Jorge y Torrico, Juan. «El congreso nacional indígena de 1945 y la rebelión campesina de Ayopaya (1947)» en Calderón, Fernando y Dandler, Jorge. *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*. La Paz: CERES, 1986. Pp. 135-204.
- Demelas, Marie-Danielle. *La invención política*. Lima: IFEA-IEP, 2003 [1992].
- Flores, Gonzalo. «Estado, políticas agrarias y luchas campesinas. Revisión de una década en Bolivia». En Calderón Fernando y Dandler Jorge. *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*. La Paz: CERES, 1986, pp. 443-543.
- García, Álvaro, Gutiérrez, Raquel, Prada, Raúl y Tapia, Luis. *El retorno de la Bolivia plebeya*. La Paz: Comuna, 2000.
- Gray Molina, George. «Exclusión, participation and democratic state-building». En Crabtree, John y Whitehead, Lawrence. *Towards democratic viability*. Londres: Palgrave, 2001, pp. 63-82.
- Guerra, François-Xavier. *Modernidad e independencias*. Madrid: MAPFRE, 1992.
- Hiskey, Johnatan y Seligson, Mitchell. «Pitfalls of power to the people. Decentralization, local government performance and system support in Bolivia». *Studies in Comparative International Development*. Vol. 37:4, pp. 64-88.
- Ibáñez, Enrique. «The UDP government and the crisis of the bolivian left (1982-1985)». *Journal of Latin American Studies*. Vol. 32, pp. 171-208. [Febrero 2000].
- Laserna, Roberto. «Tensiones y conflictos políticos». En *Anuario Social*. San José: FLACSO, 2000.
- Lavaud, Jean-Pierre. *L'instabilité politique en Amérique Latine: le cas de la Bolivie*. París: L'Harmattan, 1991.

- «Los campesinos frente al Estado». En Calderón, Fernando y Dandler, Jorge. *«Bolivia: la fuerza histórica del campesinado»*. La Paz: CERES, 1986 pp. 277-312.
- Lazar, Sian. «Personalist politics, clientelism and citizenship. Local elections in El Alto, Bolivia». *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 23 : 2. 2004, pp. 228-243.
- Lazarte, Jorge. *Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia. Historia de la COB 1952-1987*. La Paz: ILDIS, 1989.
- Le Bot, Yvon. *La contestation anti-étatique en Bolivie*. En Varios Autores. *«Les frontières du pouvoir en Amérique Latine»*. Toulouse: AFS-SAL, 1983.
- Mansilla, H.C.F. *«La identidad y el rol social del sindicalismo boliviano»*. Cuadernos del CEBEM, n.6. La Paz: CEBEM, 1993.
- Mayorga, Fernando. *Max Fernández. La política del silencio*. La Paz: ILDIS – UMSS, 1991.
- Mayorga, René Antonio. *Consolidación institucional: asignaturas pendientes y el desafío de la ampliación de la democracia representativa*. La Paz: Diálogo Nacional «Compromiso por Bolivia Siglo XXI», 1997.
- «Tendencias y problemas de la consolidación democrática en Bolivia». En Cardona, Diego. *Crisis y transición democrática en los países andinos*. Bogotá: CEREC, 1991.
- Rivera, Silvia. «Democracia liberal y democracia del ayllu». En Miranda, Mario. *Bolivia en la hora de su modernización*. México: UNAM, 1993, pp. 217-255.
- Roberts, Kenneth. «Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America. The Peruvian case». *World Politics*, 48, 1. oct. 1995 pp. 82-126.
- San Martín, Hugo. *«El Palenquismo»*. La Paz: Los amigos del libro, 1991.
- Saravia, Joaquín y Sandoval, Godofredo. *Jach'a uru ¿La esperanza de un pueblo?* La Paz : ILDIS – CEP, 1991.
- Ströebele-Gregor, Juliana. «From indio to mestizo... to indio: new indianist movements in Bolivia». *Latin American Perspectives*, issue 81, Vol. 21:2, 1994, pp. 106-123.

Basset, Yann.

“Bolivia en la tormenta. Algunas consideraciones sobre la crisis social”, en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 189-212.

# El sector agropecuario mexicano: un quinquenio con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración<sup>1</sup>

Alicia Puyana, Jorge Horbath,  
José Romero\*

Investigadores  
de FLACSO y de COLMEX  
*correo electrónico:*  
*apuyana@flasco.edu.mx*

## I. INTRODUCCIÓN

Hoy, México es una de las economías de tamaño intermedio más abiertas del orbe. Los aranceles se han abatido y el flujo de bienes, servicios y capitales es prácticamente libre. Ha conformado zonas de libre comercio casi todos los países desarrollados y con un amplio número de naciones en vías de desarrollo. Guardar coherencia con el TLCAN se ha convertido en el mapa

de ruta que guía toda su estrategia comercial. De acuerdo con los modelos clásicos del comercio, la estrategia mexicana, comerciar con países altamente diferentes en términos de desarrollo y dotación de factores es óptima, pues maximizaría los beneficios de la especialización internacional y del formidable aumento de sus exportaciones.

El TLCAN innovó en muchos sentidos. Integra asimetrías inéditas: la poten-

\* Fecha de entrega, 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 9 de septiembre de 2005.

<sup>1</sup> La primera sección de este trabajo se basa en Puyana y Romero, 2004. Marco Esquinca brindó su asistencia en la investigación. Los errores son responsabilidad de los autores.

cia económica, tecnológica y política mundial y un país en desarrollo. Incorporó los acuerdos sobre propiedad intelectual, intercambio de servicios y los compromisos sobre inversión extranjera, que sólo se incluían en mercados comunes o en uniones económicas, a los cuales son centrales la integración política y la cesión de soberanía.

Sometió el sector agropecuario al proceso de desgravación arancelaria, cuando los esquemas de integración económica buscaban ganancias en productividad para el sector industrial. El sector agropecuario o fue excluido o amparado por políticas especiales, como la Política Agropecuaria Comunitaria. En el GATT, la Ronda Uruguay fue la primera en programar negociaciones en el sector agropecuario y los conflictos que se manifestaron en este tema hicieron peligrar la firma de acuerdos, (Finger, 1993). Esta historia se repitió en las negociaciones de Doha, y resonarán en las de ALCA mientras los EUA no acepten reducir sus subsidios y abrir sus mercados a las exportaciones de América Latina.

La importancia de estudiar los efectos del TLCAN sobre la agricultura mexicana se derivan de numerosos aspectos, los más relevantes, en nuestra opinión, la menor productividad de la agricultura mexicana, el peso de la economía campesina y la intensidad de la pobreza rural en la economía nacional. Se deben considerar el peso de los Estados Unidos en la producción y exportaciones mundiales de granos básicos y políticas de desarrollo

rural aplicadas, lo cual distorsiona los precios internacionales y aleja el mercado internacional de productos agropecuarios del ideal de mercado libre y perfectamente competitivo, fundamento de las estrategias de negociación del capítulo agropecuario del TLCAN.

Otra razón para este análisis son las lecciones que se pueden extraer para las corrientes negociaciones de ALCA. Aun considerando las diferencias entre países, muchas de las características de la agricultura mexicana son compartidas por otros estados de la región.

En la agricultura mexicana el TLCAN constituye una pieza clave de la política de modernización del sector iniciada con la reforma del artículo No. 27 de la Constitución de la Nación, las medidas adoptadas al acceder al GATT, y aquellas instrumentadas en los programas de ajuste estructural. El TLCAN, por acción de los cambios en los precios relativos y asumiendo mercados perfectamente competitivos, induciría los cambios en la ubicación de factores de producción necesarios para elevar la productividad sectorial. Propiciaría traslados de empleo, capital y tierra, desde aquellas actividades que no pudieran competir con las importaciones de los Estados Unidos y Canadá, hacia aquellas competitivas en los mercados nacional e internacional. Estos movimientos inducirían ganancias de eficiencia por cambios en: 1. la estructura productiva, que suponía mayor producción de frutas y hortalizas y

contracción de granos básicos y oleaginosas; 2. el uso y retribución a factores, que requerían menores empleo sectorial y masa salarial totales y más tierra e inversiones dedicadas a los productos, competitivos, con superiores retribuciones a estos factores; 3. el intercambio comercial: crecientes importaciones de granos básicos y oleaginosas y exportaciones de frutas y hortalizas. Como veremos, algunos efectos sí se han presentado.

El presente trabajo se desarrolla de la siguiente forma:

## II. LOS INTERESES NACIONALES AL NEGOCIAR EL TLCAN<sup>2</sup>

Con el TLCAN México buscaba en la agricultura, además del acceso a los mercados de Canadá y los Estados Unidos, asegurar una transición con plazos amplios para permitir el ajuste equilibrado del sector; brindar al productor un horizonte de planeación de largo plazo; reducir los costos de los insumos; garantizar un sistema moderno de apoyos directos; procurar términos de intercambio que propicien un cambio a los cultivos o las actividades más rentables y crear mecanismos operativos que eliminen la discreción en la administración de medidas sanitarias y fitosanita-

rias. Estos intereses nacionales mexicanos enfrentaron los de Canadá y Estados Unidos. El primero buscó mantener los acuerdos de su tratado bilateral con el segundo y los Estados Unidos se han regido por un principio básico: “El punto de partida es que nosotros producimos en este país más de lo que podemos consumir, así que necesitamos acceso a mercados extranjeros para que nuestras familias rurales ganen un sueldo decente”<sup>3</sup>.

Un cambio radical de la posición mexicana se produjo cuando aceptó eliminar gradualmente, y sin excepciones, los aranceles ordinarios a todos los productos, con el argumento de que «resultaba más fácil negociar, un acuerdo de acceso irrestricto a los mercados que definir y negociar una lista de excepciones» (Gifford, 2001). Así México renunció a excluir el maíz y el frijol a cambio de que los Estados Unidos no excluyera los tomates, cítricos, azúcar y legumbres.

México inició la reforma del sector agropecuario en los años ochenta. Liberalizó su economía intensa y unilateralmente para ingresar al GATT<sup>4</sup>. México aprovechó su condición de país en desarrollo y estructuró un arancel consolidado base con amplia protección para el sector: un arancel para carne de aves de 260%, con

<sup>2</sup> Para un estudio reciente de este tema ver Puyana, A. (2002), que presenta bibliografía actualizada.

<sup>3</sup> Senador Norman Coleman, en una carta de protesta acerca de las recientes medidas anti-dumping aplicadas por el gobierno de México.

<sup>4</sup> Ver: Romero, J. y Puyana, A. 2004, (Libro con el texto del trabajo), COLMEX- FLACSO, en prensa.

el compromiso de reducirlo a 234% en 2004, mientras que para el maíz, el arancel consolidado base fue de 215% con un compromiso de reducción a 194% en el año 2004, D. Ingco (1995)<sup>5</sup>. Con la firma del TLCAN México eliminó esta protección para el 90 por ciento del intercambio agroalimentario.

### III. ¿ASIMETRÍA ENTRE LAS ECONOMÍAS, EQUILIBRIO EN LOS COMPROMISOS?

#### 3.1. Las múltiples asimetrías

El TLCAN conforma una región altamente asimétrica en términos del PIB/cápita y la productividad económica. El PIB/cápita total estadounidense es entre 21 veces mayor que el mexicano y el agrícola representa el 15% del PIB Agrícola de EUA. Las ventas externas estadounidenses y las canadienses superan por una razón de 5 y 1.8 respectivamente a las mexicanas. Por esta razón, se considera que el TLCAN constituiría un esquema de centro y radios con mayores beneficios para la economía más desarrollada, Bhagwati (1993). Esto es así por que el TLC, no prevé mecanismos compensatorios o transferencias para acelerar el crecimiento de sus miembros menos desarrollados, como los instrumentados por la UE o los que se establecieron en el Grupo

Andino o en el Mercado Común Centroamericano (Puyana, 1982). Como lo afirma Smith 1993: "... No hay (en el TLCAN), ningún tratamiento especial ni preferencial hacia México como país en desarrollo. Así las cosas, la participación de México en el TLCAN es un paso importante en la dramática liberalización de la economía mexicana iniciada en los 80s... 'a pesar de las diferencias en los niveles de ingreso y las preocupaciones sobre los costos laborales del ajuste, los negociadores del TLCAN desarrollaron un cronograma muy acelerado y México se integrará rápidamente a la economía del resto de la región'", Smith, 1993, pág.85. Además de las distancias económicas, había brechas casi insalvables en aspectos como los del marco institucional, la valoración que cada país otorgaba a la firma del acuerdo y en el marco democrático que cada gobierno enfrentaba en su respectivo país. México, con su economía más intervenida y regulada, y responsabilidades del Estado en la dirección de la economía originada en principios constitucionales diferentes, debió asumir los mayores costos al acoplar su modelo a la normatividad del TLCAN en el cual se plasmaron plenamente los principios anglosajones que priman en las economías de Estados Unidos y Canadá<sup>6</sup>.

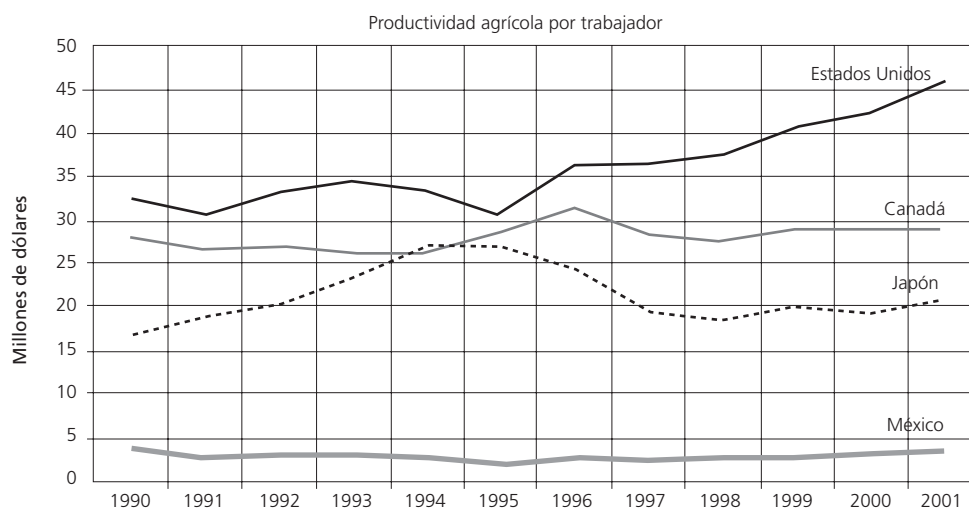
En agricultura las asimetrías son mayores. La productividad de la agricultura

<sup>5</sup> D. Ingco, M: «Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round. One Step Forward, One Step Back?» Banco Mundial WPS No 1500, Agosto, 1995, pág. 2.

<sup>6</sup> Para una discusión detallada de este punto ver Puyana, A. CEPAL, 2003.

mexicana en el período de las negociaciones era casi nueve veces menor que la estadounidense Gráfico No 1. Estas brechas no se reflejaron ni en un tratamiento preferencial en términos de plazos de desgravación, amplitud de las listas de productos por desgravar lentamente, ni en el margen de preferencia recíproca otorgado que alentarán el crecimiento más acelerado de México y alentarán la convergencia entre las dos economías para que se lograra un objetivo explícito: reducir la emigración hacia los Estados Unidos, pues con el TLCAN se exportarían bienes y no personas. Esta convergencia no ha cristalizado, como se desprende del gráfico No. 1, pues en 2001 la productividad estadounidense superaba a la mexicana en una razón de uno a once.

Gráfica No. 1



Fuente: Cálculos propios con base en OECD, 2003

#### IV. CAUSAS DEL REZAGO DEL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO

##### 4.1. El dualismo agropecuario mexicano

Esta baja productividad sectorial es resultado de múltiples factores que desde décadas atrás afectan negativamente el desarrollo del sector: Los efectos de los mecanismos discriminatorios de la sustitución de importaciones, el dualismo del sector, en el que, de acuerdo con el censo de 1991, el 60 por ciento de los propietarios posee parcelas menores a 5 hectáreas con concentra sólo el 15 por ciento de la tierra, mientras 40.1% de los propietarios restantes, con parcelas superiores a las 5 hectáreas y concentraba el 85%

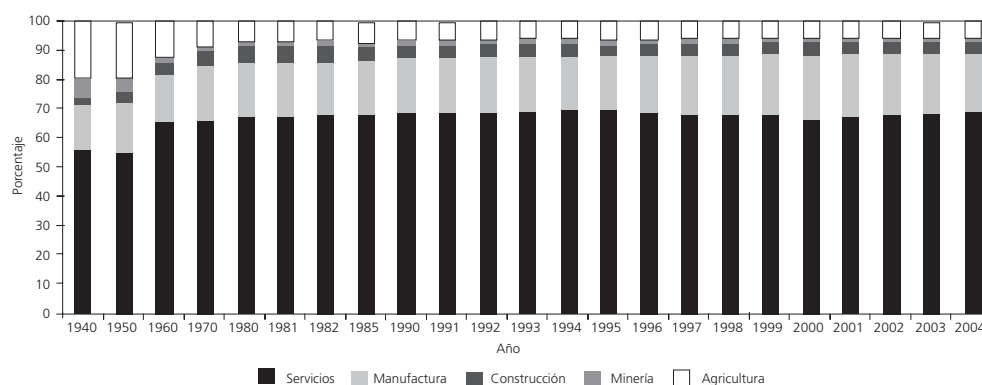
de la tierra<sup>7</sup>. A pesar de la reforma agraria en México, el coeficiente de Gini de concentración de la tierra es cercano al 62 por ciento<sup>8</sup>. La agricultura de gran escala, orientada a la producción de insumos a la industria y para la exportación, por la transposición de criterios válidos para la industria, pero que ignoran las especificidades de la agricultura y de la economía campesina, recibió generosos subsidios durante el modelo sustitutivo: crédito a interés real negativo, tasas de cambio apreciadas para la adquisición de bienes de capital, inversiones en obras de irrigación subsidiadas, insumos agrícolas a bajo costo y acceso privilegiado a las nuevas tec-

nologías y avances científicos. Al mismo tiempo se mantenían los precios de los alimentos básicos subsidiados para reducir los costos salariales urbanos. Estos mecanismos discriminaron contra el pequeño y mediano productor, especialmente orientado al mercado nacional, deprimiendo su crecimiento por debajo del crecimiento de la economía, Gráfico No. 2<sup>9</sup>.

La discriminación negativa de la sustitución de importaciones tuvo entre otros efectos, el retroceso prematuro de la agricultura como fuente de generación del PIB, al tiempo que se mantuvo una elevada participación en el empleo total, conformándose una falla estructural de la economía

**Gráfico No. 2**

**MÉXICO: EL RETROCESO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PIB**



Fuente: Cálculos propios basados en: *Sistema de Cuentas Nacionales 1988-1999 y 1996-2001*, e Informe Presidencial 2004.

<sup>7</sup> OECD (1995). Las cifras anteriores se refieren a nivel nacional, sin embargo la concentración era y sigue siendo más pronunciada en algunas regiones como el centro o el norte del país.

<sup>8</sup> Deininger y Olinto (2000).

<sup>9</sup> Más adelante se analiza las posibilidades económicas de la pequeña explotación agropecuaria.

mexicana que afecta negativamente la evolución de la productividad total, de los ingresos, la pobreza, el tamaño del mercado interno y del crecimiento del sector industrial. El retroceso de la agricultura en el PIB no se ha revertido. (Gráfico No. 2.)

La razón de la participación del sector agropecuario en el PIB total a su participación en el empleo total, indica el potencial del sector para generar empleo, ingresos y demanda interna. En el período 1997-99, la participación del PIB agropecuario mexicano en el total fue 3.3 veces superior a la registrada en los Estados Unidos, mientras que la participación del empleo sectorial en el total fue 9.1 veces mayor, por lo que la productividad mexicana es un tercio la estadounidense. Si para nivelar las dos productividades se procura un ajuste exclusivamente por el empleo, éste debería reducirse en México en casi

el 60 por ciento. (Cuadro No. 1.) Un ajuste de tales magnitudes tiene costos económicos y sociales que difícilmente puede sostener economía alguna.

Se suele argüir que la participación del sector agropecuario mexicano en el PIB corresponde a su nivel de desarrollo. Todos los países en el Cuadro No. 2 tienen un nivel de desarrollo varias veces superior al de México, lo cual sugiere que la caída de la agricultura no responde a las transformaciones normales del proceso de desarrollo y es un síntoma de la enfermedad holandesa, que aqueja a todas las economías ricas en recursos naturales sometidas a choques externos de precios, o al flujo intenso e inestable de recursos financieros externos. Calculamos que con el PIB/C actual de México la agricultura debería concentrar entre el 12 y el 15 por ciento del PIB (según la norma Chenery y

**Cuadro No. 1**

**Producción, empleo, comercio exterior y consumo agropecuario en países miembros de la OCDE (Porcentajes)**

Concepto	México	Canadá	Unión Europea	Japón	E.U.A.	OCDE
PIB Agropecuario/PIB Total						
Promedio 1986-1988	7.7	2.7	2.5	2.8	1.9	2.8
Promedio 1992-1994	6.2	2.2	2.2	2.2	1.7	2.4
Promedio 1997-1999	4.9	2.2	2.2	1.7	1.5	2.1
Empleo Agropecuario/Empleo Total						
Promedio 1986-1988	n.d.	6.2	7.6	8.2	3.0	8.8
Promedio 1992-1994	25.7	5.4	5.6	6.0	2.8	9.0
Promedio 1997-1999	20.9	3.8	4.7	5.3	2.7	7.9
Consumo en Alimentos / Total Gasto Consumo						
Promedio 1986-1988	25.2	11.9	17.8	n.d.	8.7	13.1
Promedio 1992-1994	22.5	10.7	15.8	n.d.	8.1	12.5
Promedio 1997-1999	22.1	9.8	15.7	16.4	7.4	12.2

Fuente: Vicente Fox Quezada: 3er. Informe de Gobierno, 2003. Con información de: Agricultura, Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002 OCDE

Syrquin<sup>10</sup> y los cálculos de Romero y Pu-  
yana 2004b evaluación integral).

#### 4.2. Déficit crónico en inversiones públicas

El sector agropecuario mexicano ha acumulado por décadas déficit de inversiones que limita la adopción de nuevas tecnologías, la integración del mercado nacional y su inserción en el externo. Para que la inversión pública actúe como catalizador del crecimiento sectorial debe tener una participación en la formación bruta de capital fijo superior a su participación en la gene-

ración del PIB<sup>11</sup> y para que sean neutras deberían ser, en pesos constantes de 1993, seis veces superiores a las de 2001<sup>12</sup>. El déficit se muestra en el Cuadro 2. A partir de 1993, las inversiones totales se han elevado para llegar en el 2002, a 400 pesos corrientes por trabajador agropecuario. Las bajas inversiones se derivan de la caída del crédito de fomento y comercial, notoria a partir de la crisis del 1994-95, al caer del 5.9 por ciento al 2.8 por ciento del crédito total, mismo que acusa tendencia decreciente menos aguda.

Las magras inversiones sectoriales, discriminan contra el sector e indican otra

**Cuadro No. 2**

**Producto interno bruto a precios de 1993 (Anual) millones de pesos.  
FBKF en millones de pesos, a precios comprador de 1993.**

Año	DÉFICIT EN INVERSIONES: 1990-2002		
	PIB Agrícola/ PIB total %	Inversión Total Agrícola / Inversión total %	Relación
1990	6.10	1.05	0.172
1991	5.99	0.99	0.165
1992	5.72	0.94	0.164
1993	5.79	0.96	0.165
1994	5.55	0.93	0.167
1995	6.03	1.15	0.191
1996	5.95	1.04	0.174
1997	5.58	0.93	0.168
1998	5.47	0.89	0.163
1999	5.36	0.86	0.161
2000	5.05	0.80	0.159
2001	5.37	0.91	0.169

INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales 1988-1999 y 1996-2001.

<sup>10</sup> Chenery and Syrquin (1986).

<sup>11</sup> Ishan, J y Kaufman, D. (1995). En el Cuadro 1, se utiliza la inversión total en lugar de la pública, dado que es difícil obtener datos específicos de inversión pública en zonas rurales. Pero da una idea de la desatención que ha recibido el sector agropecuario en materia de inversión.

<sup>12</sup> Sistema de Cuentas Nacionales 1988-1999 y 1996-2001.

más de las asimetrías en las que se negoció y aplica el TLCAN, pues marcan las diferencias en los montos de auxilios que los EUA y otros países desarrollados transfieren al sector agropecuario. Cuadro No 3. Los montos del Apoyo total equivalente per cápita al productor superan los que otorga México.

Disparidades similares se encuentran en los apoyos por hectárea o por trabajador. La brecha crece en los apoyos en investigación y servicios de información en los cuales EUA destina 27 mil dólares al año y México 700 dólares. Como proporción del PIB, los apoyos mexicanos superan ligeramente a los de la OCDE y de los EUA (Puyana y Romero, 2004).

## V. ¿COMPROMISOS EQUILIBRADOS?

### 5.1. La apertura de los mercados

En el sector agropecuario el TLCAN, se forma de acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos, Estados Unidos y Canadá y México con Canadá, en los cuales se integró el acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos en lo que resultó más un acuerdo de comercio administrado que de libre comercio<sup>13</sup>. México obtuvo un período máximo de transición de 10 y 15 años para liberalizar por completo el comercio agrícola de ciertos productos (maíz, leche, granos en los cuales Estados Uni-

Cuadro No 3

OECD: Apoyo total equivalente (Tse) per cápita en dólares corrientes

USD	1986-88	2000	2001	2002 <sub>p</sub>
Canadá	271	180	171	192
Unión Europea	326	266	268	304
México	19	92	84	91
Noruega	743	555	522	635
Estados Unidos	282	337	342	317
<b>OECD</b>	<b>297</b>	<b>287</b>	<b>271</b>	<b>283</b>

Nota: p: provisional. Fuente: Cálculos propios con base en OECD (2003b). *pág.* 230.

<sup>13</sup> Para mayor detalle sobre los acuerdos, por productos ver. Puyana y Romero, 2004a.

dos son exportadores mundiales), a la vez que otorgó idéntico plazo a los Estados Unidos para sus productos sensibles (cítricos, fresas, tomates, caña de azúcar, entre otros), en los que México es competitivo. Para estas listas se acordaron cuotas de importación libres de aranceles, que se aplicarían durante el período de desgravación y aranceles para las importaciones que sobrepasaran las cuotas, Cuadro 4. Las etapas de desgravación van desde la total desgravación a la entrada en vigencia del Acuerdo (Lista A), hasta la lista relacionada con los productos críticos para los cuales se acordaron cuotas y aranceles para desmontar paulatinamente durante un período de 15 años que culmina en 2008 (lista TRQ), de acuerdo con los intereses de cada país. Estados Unidos obtuvo plazos y cuotas en los productos de interés para México, como las frutas y las hortalizas, al igual que México para maíz, otros granos, oleaginosas y cárnicos.

México incluyó en la lista de diez años con tarifas y cuotas comercio por un valor mayor (US \$ 330) que el que recibieron los Estados Unidos (US \$ 155), por lo que se considera que protegió en mayor medida sus productos sensibles. Sin embargo, las concesiones no reflejan las asimetrías existentes en el sector agropecuario entre México y sus socios del TLCAN. En las listas de productos críticos, aquellas de apertura en 10 y 15 años con tarifas y cuo-

tas (las listas marcadas con los números 4, 5 y 6 en el cuadro), los Estados Unidos incluyeron intercambio que representa el 17.3 por ciento de sus importaciones desde México, mientras México sólo incluyó para esos períodos al 12.6 por ciento de sus importaciones desde USA. Esto por que México aceptó ... “En efecto, se acordó, tan temprano como 1990, durante la reunión de Houston, que México no sería tratado como país en desarrollo en las negociaciones, lo que significaba que no recibiría tratamiento preferencial en materias tales como períodos de transición para la eliminación de aranceles”<sup>14</sup>.

## 5.2. Margen de Preferencia

En los acuerdos de integración “entre socios desiguales”, uno de los mecanismos para otorgar tratamiento preferencial a los menos desarrollados es el margen de preferencia frente a terceros países, la diferencia entre el arancel aplicado a los países no miembros y el que se aplica a los participantes. En el caso de las uniones aduaneras, esta preferencia se otorga en el arancel externo común que contemple las necesidades de desarrollo del socio más débil. En las zonas de libre comercio, que no incluyen arancel común, se espera que los países más avanzados otorguen en su mercado mayor protección a las exportaciones provenientes de los menos avanza-

<sup>14</sup> Maxwell, C. y T. Brian, (2000).

Cuadro No. 4

**LIBERACIÓN DEL COMERCIO AGROPECUARIO MÉXICO-EUA\***  
(Millones de dólares)

Período de transición	Exportaciones de México a EUA		Importaciones de México provenientes de EUA		Comercio Bilateral	
	Valor absoluto	Participación porcentual	Valor absoluto	Participación porcentual	Valor absoluto	Participación porcentual
1. Inexistencia de aranceles o desgravación inmediata (A)	1,600	61.5	1,500	52.3	3,100	56.7
2. Período de transición de cinco años (B)	177	6.8	131	4.6	308	5.6
3. Período de transición de diez años (C.)	375	14.4	875	30.5	1250	22.8
4. Período de transición de quince años (C+)	75	2.9	0	0.0	75	1.4
5. Período de transición de diez años con TRQ	330	12.7	155	5.4	485	8.9
6. Período de transición de quince años con TRQ	45	1.7	208	7.2	253	4.6
Total	2,602		2,869		5,471	

\* Basado en el comercio de 1991.

A: Inmediata; B: Lineal a 5 años; C: Lineal a 10 años; C+: 15 años, lineal en 10 y luego 5; TRQ: (arancel-cupo) C o C+ más cupo.

Fuente: Tomado de: Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott (1993), Nafta: An Assessment. Edición revisada Institute For International Economics, Washington D.C. p.48

dos, que las que reciben de éstos. En el sector agrícola, los Estados Unidos tienen un arancel externo promedio cercano al 2.8 por ciento, en tanto que México aplica a los no miembros una tarifa media del 22 por ciento<sup>15</sup>. Esa diferencia en el arancel hacia terceros países, tarifa de la Nación Más Favorecida, NMF, marca el rango de las preferencias y de la protección que cada país otorga a su producción nacional y a las importaciones desde los

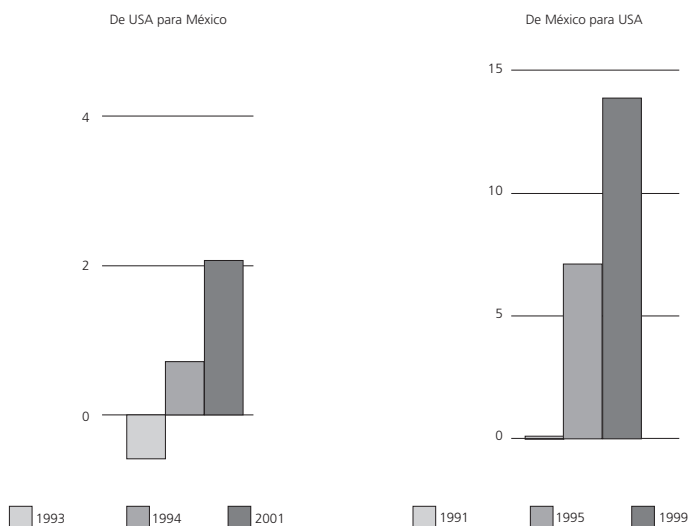
países miembros y constituye la médula de los acuerdos de integración regional. En el Gráfica 3 se ilustra la preferencia arancelaria recíproca resultante de tan divergentes de NMF aplicadas por México y los Estados Unidos. Mientras México otorga en su mercado una protección del 14 por ciento a las importaciones originarias en los Estados Unidos (y a su producción nacional), las ventas mexicanas a éste país reciben una protección de sólo el dos

<sup>15</sup> Para la metodología del cálculo de la tarifa NMF y entre México y los EUA, ver: USITC (2003).

por ciento. Por otra parte, el arancel agropecuario norteamericano cayó en dos puntos porcentuales al descender de 3.5 por ciento al 1 por ciento, en tanto que México redujo el suyo en favor de los Estados Unidos en 6.7 unidades porcentuales, del 14.5 por ciento al 7.8. Como resultado de los acuerdos preferenciales de los Estados Unidos, el promedio de los aranceles

aplicados es inferior al de NMF y todos reducen la preferencia otorgada a México, respecto a esos países, en términos generales en un 50 por ciento (Romero y Puyana 2004 b)<sup>16</sup>. Esto quiere decir que el grado de protección que tienen los productos agropecuarios mexicanos en los EUA es reducido y una revaluación real por arriba de ese porcentaje, o ganancias

**Gráfica No. 3**  
**MÁRGENES DE PREFERENCIA EN EL SECTOR AGROPECUARIO**  
**ENTRE MÉXICO Y USA ANTES Y DESPUÉS DE TLCAN**



**Fuente:** Tomado de: US. International Trade Commission N. T.A.-2111-1, Publication Number: 3621/Aosto 2003

<sup>16</sup> Esos son: el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (LRECC), que norma la aplicación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC); la Ley sobre Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (CBPTA), basada en la LRECC; la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (LPCPA), modificada por la Ley de Preferencias Comerciales y Erradicación de la Droga para los Países Andinos (ATPDEA); y la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA). Adicionalmente a los anteriores, los EUA han suscrito acuerdos comerciales con Chile, Singapur y los países centroamericanos.

en productividad o reducción del margen de ganancia de los competidores, puede eliminar la ventaja de acceso al mercado norteamericano que tiene México. En contraste el grado de protección que se otorga a los EUA frente a otros países con los cuales México no ha firmado convenios puede, en promedio superar 20%.

### 5.3. Derechos Anti-dumping y salvaguardas

Se acordó que el apoyo interno y las exportaciones a terceros países debía negociarse en el marco multilateral de la Ronda Uruguay del GATT para ampliar el poder de negociación con la Unión Europea (Smith, 1993). Cada parte conserva el derecho de aplicar derechos compensatorios a las importaciones agrícolas subsidiadas, de conformidad con las obligaciones establecidas en la OMC, si el precio de las importaciones se considera menor que su justo valor, se demuestra perjuicio para los productores nacionales, y siempre y cuando los hagan públicos e informen al país exportador sobre la marcha de las investigaciones (Burfisher, 2001). La aplicación de subsidios a las exportaciones de productos agrícolas entre Canadá, Estados Unidos y México se considera «inade-

cuada». Sin embargo, los tres países pueden aplicar subsidios a los productos exportados entre sí, a fin de contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, principalmente de la Unión Europea (Gifford, 2001)<sup>17</sup>.

### 5.4. La solución de controversias

Las controversias comerciales en el sector agrícola han sido las más frecuentes y difíciles desde la entrada en vigencia del TLC especialmente para EUA y Canadá, mientras que para el caso de México han sido de menor intensidad, entre otras razones por el costo elevado y larga duración de los panel de controversias. Las controversias se originan en las ambigüedades del propio Tratado ya que el “texto legal no establece ninguna armonización de las leyes comerciales de los tres países miembros respecto de las prácticas comerciales injustas y el uso de subsidios”<sup>18</sup>. Este silencio es fuente de controversias que perjudican en mayor medida a los exportadores canadienses y mexicanos, “porque los exportadores estadounidenses son capaces de manipular a su favor las complejidades del sistema regulatorio comercial estadounidense”<sup>19</sup>. Lejos de crear un campo nivelado para la solución

<sup>17</sup> Esto difiere significativamente de la Unión Europea, en que estas medidas comerciales correctivas no están permitidas en el plano intra-regional.

<sup>18</sup> Morales (1997).

<sup>19</sup> Morales (1997), citado en Drache (2001).

de controversias, el TLCAN no “estableció nuevos procedimientos prácticas o normas independientemente de la ley comercial de los Estados Unidos, ‘...las cuales están sesgadas a favor del demandante nacional’... por lo general son ‘utilizadas por empresas estadounidenses para obtener protección y refugio de la competencia extranjera’”<sup>20</sup>. En estas condiciones, “la práctica administrativa estadounidense es tan *ad hoc* y arbitraria que no existe un campo de juego parejo. Las empresas extranjeras tienen menos derechos legales bajo la ley comercial estadounidense que las partes nacionales. Nada en el TLCAN ha cambiado este arraigado sesgo administrativo”<sup>21</sup>.

## VI. DE LOS EFECTOS PREVISTOS A LOS RESULTADOS OBTENIDOS

### 6.1. Los fundamentos teóricos

Los fundamentos teóricos en los que se basaron las reformas y el TLCAN, descansaban en el papel que, en condiciones de mercados perfectos, juegan los precios para determinar la asignación de factores productivos. Al vincular estrechamente los precios internos a las cotizaciones mundiales, por acción de la ley del “precio único”, se alteran los precios relativos, depressimen los precios de los bienes importables no eficientes y suben los precios de

los exportables. Estos movimientos de precios elevan la productividad sectorial al propiciar cambios en el uso de los factores productivos, tierra, capital y mano de obra hacia actividades transables con ventajas comparativas evidentes. Se preveía la reducción del empleo sectorial para elevar la productividad a niveles compatibles con la productividad de USA. Se procuraba cambios en la asignación de la tierra, desde los cereales hacia las frutas y las hortalizas y, paralelamente, cambios en la estructura del intercambio internacional: se elevarían las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de cereales.

Con este marco conceptual, y en condiciones de mercados perfectos, la apertura comercial perjudica a los productores, vendedores de bienes no competitivos y beneficia a los productores y vendedores netos de productos que se producen en el país más eficientemente que en el exterior. Todos los consumidores serían beneficiarios netos. El beneficio neto de un país con la apertura, o con la integración, depende de si los beneficios totales de los ganadores superan los costos de los perdedores, condición necesaria para compensar a los perdedores en montos exactos a sus pérdidas, y conservar ganancias para los ganadores. Las compensaciones se realizan a través de transferencias fiscales (gravando a los ganadores y transfiriendo total

<sup>20</sup> Rugman y Anderson, (1997), citado en Drache (2001).

<sup>21</sup> Ibidem y Drache, D. (2001).

o parcialmente esos impuestos a los perdedores). Y la política fiscal está mediada por el sistema político y por la estructura de poder, y muchas veces prevalece la política de contención del gasto de las autoridades hacendarias. Este principio es válido también para evaluar el monto y distribución de los beneficios del libre comercio y de los acuerdos de integración regional. El objetivo central de los países es la satisfacción de los intereses nacionales y no las ganancias en beneficio global. Por la existencia de perdedores y ganadores, muchos acuerdos establecen medidas compensatorias o tratamiento preferencial, a favor de los países menos desarrollados.

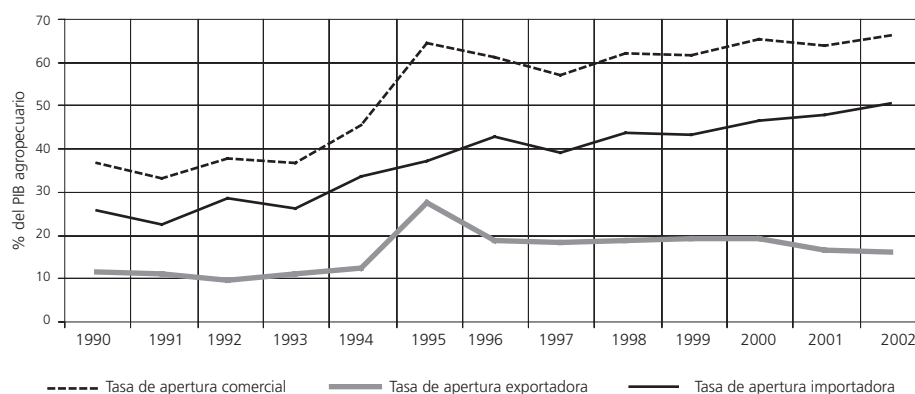
## 6.2. La trayectoria de la productividad

Para establecer el logro de los efectos esperados por los negociadores y los análisis

del TLCAN, medimos primero la apertura del sector, como la relación de las importaciones más las exportaciones agropecuarias al PIB sectorial. La tasa de apertura sectorial muestra un avance sostenido desde 1993 Gráfico No. 4. Es pertinente anotar: en primer lugar, el ascenso de la tasa durante 1994-1995, cuando la devaluación aceleró las exportaciones. En segundo término, las importaciones son el factor de mayor peso, representan el 50 por ciento del PIB. En tercer lugar, las exportaciones, si bien han crecido, representan menos del 20 por ciento del PIB. Un coeficiente de apertura del 66 por ciento del PIB, permite esperar fuerte transmisión de los precios externos a los internos, y cambios en la ubicación de factores, la productividad, el empleo y los ingresos.

Desde 1993 ha habido ganancias de eficiencia ya que ha aumentado el valor agregado por trabajador. De 1993 a 2001,

Gráfica No. 4



Fuente: Nuestros cálculos con base en INEGI

el crecimiento de la productividad de la agricultura fue más de dos veces superior que la del resto de la economía, a pesar de lo cual la productividad de la agricultura continúa como la más baja de todas las actividades de la economía, Gráfica 5. Estas ganancias tienen como correlato que la agricultura no haya absorbido empleo y pierda peso en el empleo total. Aun si la agricultura hubiera mantenido su participación en el empleo total, habría ganancias no muy notables en eficiencia, ya que el crecimiento del PIB agrícola (1.22 por ciento durante 1993-2001) superó el crecimiento del empleo total (1.61 por ciento).

Si bien el crecimiento de la productividad del sector agrícola, estrechó las bre-

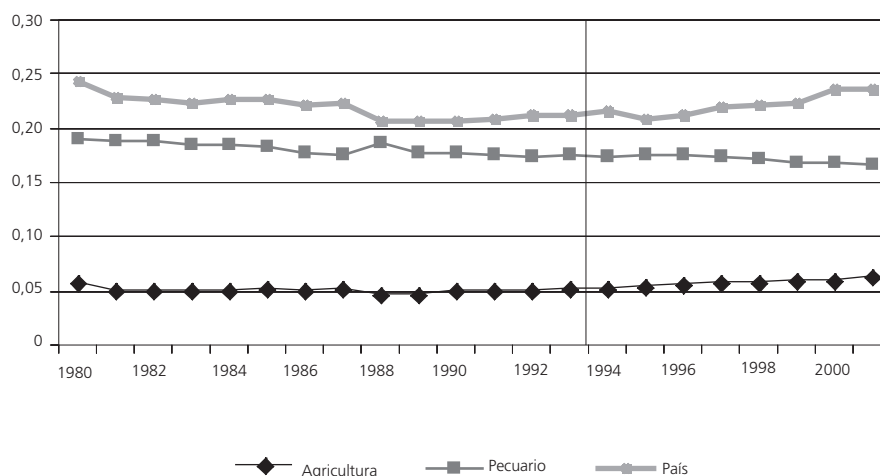
chas internas respecto a la economía nacional y el sector pecuario, no ha logrado reducir la distancia con la productividad del sector de los Estados Unidos y otros países, tal como se presentó en el Gráfico N. 1, lo cual indica que los costos totales del ajuste aún no se han producido.

### 6.3. Evolución de los precios internos

Para el sector agropecuario, y asumiendo mercados internos perfectamente competitivos, que no existen en México (Banco Mundial, 2001), la apertura comercial implicaba el ajuste gradual de los precios internos a los internacionales, especial-

Gráfica No. 5

**PRODUCTIVIDAD: VALOR AGREGADO / EMPLEO**  
(Miles de pesos de 1980)

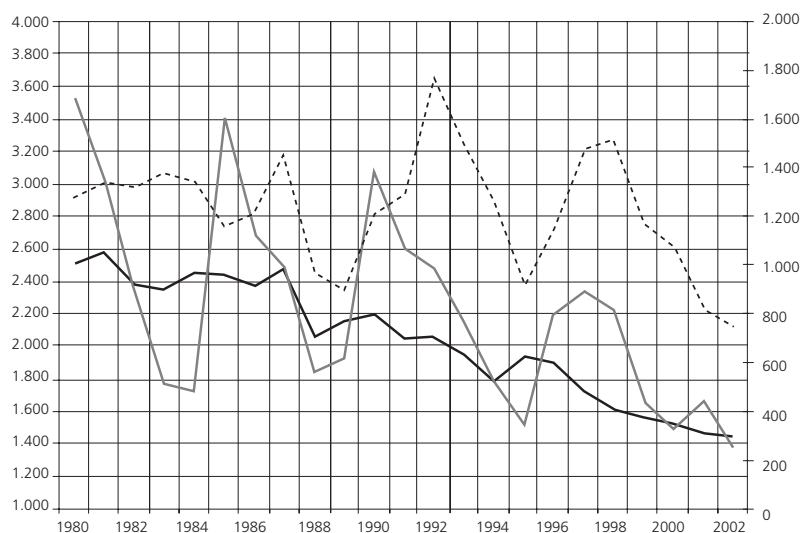


Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

mente en el caso de granos y oleaginosas, con ajustes a la baja. Hay que considerar que las cotizaciones externas no reflejan los costos reales de producción pues están afectados, entre otros factores, por las políticas de apoyo y de fomento de los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea<sup>22</sup>, las cuales explican en parte la trayectoria descendente de los precios internacionales. En dólares de 1990, los niveles récord del período 1970-1980 no se han restablecido, por el acelerado crecimiento de la oferta y la maduración de las inversiones en ciencia y tecnología que los precios elevados estimularon. Durante las nego-

ciaciones del TLCAN, 1989-1993, los precios de los cereales eran sólo el 55 por ciento del nivel de 1980. Una recuperación considerable de los precios externos de los cereales se registra desde mediados de 2001<sup>23</sup>. En 2002 entró en vigor la nueva Ley Agrícola de Estados Unidos, en la que se sustituyen los precios objetivo por producto, por pagos directos. La flexibilidad en las condiciones de producción y la eliminación de requisitos de "set-aside" generan incentivos para elevar la producción de algunos granos. Las proyecciones indican que los precios continuarán deprimidos, Romero y Puyana 2004b.

Gráfica No. 6



<sup>22</sup> Banco Mundial (2003). En la sección D se analizaron los apoyos al productor sufragados por los países de la OCDE.

<sup>23</sup> Banco Mundial, *World Economic Prospects and the Developing Countries*, las ediciones correspondientes a los años 1998 a 2004.

Como se esperaba, los precios internos acusan agudas caídas, en prácticamente todos los productos transables mexicanos, ya sean importables o exportables, Gráfico No 6. El descenso de los precios del tomate y otros productos de exportación de México, sugiere una pérdida del valor retorno de las ventas externas, menores ingresos a los productores y ganancias en bienestar de los consumidores.

Con precios internacionales a la baja, la creciente vinculación de las cotizaciones internas y las externas redujo el precio nacional del maíz y afectó a los productores, sin que los programas hayan compensado a los productores pequeños. Los productores de maíz respondieron a la intensa caída de los precios internos elevando los rendimientos y la producción, más intensamente que el resto de productos. Son precisamente los productores de grano de temporal, es decir, los considerados menos eficientes, en comparación con los de EUA, los que en mayor medida han incrementado su producción de forma sostenida, al tiempo que la de los productores de riego, y más orientados al mercado, es menos estable y ha crecido menos, Romero y Puyana, 2004b.

#### **6.4. Efectos sobre la producción**

En los años anteriores a la entrada en vigencia del TLCAN, el crecimiento del sector fue menor (1.7 promedio anual) al de la economía (4.0 promedio anual), diferencia que se mantuvo con posterioridad

a su implementación, aunque la brecha se redujo. La más dinámica ha sido la producción de frutas y legumbres.

La caída de los precios fue enfrentada con elevación en el volumen de la producción y en rendimientos, como un mecanismo de mantener el valor total de la producción y los ingresos, objetivo que no se logró pues el deterioro de las cotizaciones fue superior al aumento de volumen de la producción, lo cual afecta los ingresos y explica el descenso en el valor de la producción del sector y de la participación del PIB agropecuario en el total. El ajuste de los precios resultó superior al ajuste en cantidades.

Según lo esperado, la estructura de la producción, en valor, se ha modificado a favor de los productos exportables más rentables, los cuales ganan el terreno cedido por los cereales. Esta evolución se refleja en la desaceleración del volumen de la producción y el consumo per cápita de la mayoría de productos agrícolas, el incremento del contenido importado en el consumo aparente de estos bienes y mayor dependencia alimentaria de las importaciones.

#### **6.5. Los efectos sobre los equilibrios comerciales externos**

De 1993 al 2002 el comercio exterior agrícola creció en términos reales a una tasa menor que el comercio exterior total. Luego de un notable incremento entre 1993-1995, las exportaciones agrícolas se

desaceleraron. Las importaciones han sido más dinámicas y el déficit externo sectorial se ha incrementado, Gráfico No. 7. Por la revaluación cambiaria el equilibrio del mercado interno logrado con importaciones y no con aumentos en producción que satisfagan el crecimiento de la demanda. (Romero y Puyana, 2004 b). El sector pecuario registra superávit comercial. No así el sector agropecuario que registró en el 2002 el mayor déficit comercial desde 1980.

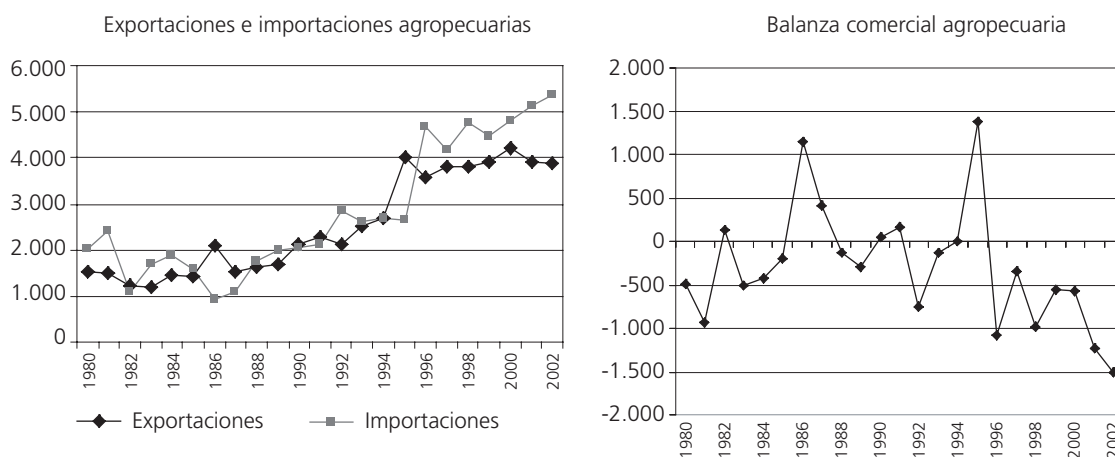
La trayectoria del comercio agrícola, pecuario y alimentarios acusa alta sensibilidad al tipo de cambio real. En 1995 las importaciones disminuyeron y las exportaciones aumentaron, como resultado de

la devaluación, registrándose con ello un significativo superávit sectorial. En 1997, con la depreciación, disminuyó el déficit comercial agrícola<sup>24</sup>.

Es de anotar que las exportaciones de frutas y hortalizas han tenido un desempeño muy positivo y registran elevadas tasas de crecimiento, como lo han registrado numerosos estudios. El balance del intercambio sectorial con Estados Unidos y Canadá arroja saldo rojo que equivale al 22 por ciento del total exportado en estos bienes a estos dos mercados. Considerando que cerca del 90 por ciento del intercambio mexicano se realiza con los socios del TLCAN, puede sugerirse que es éste el

Gráfica No. 7

## COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO (MILES DE DÓLARES DE 1980)



Fuente: Romero y Puyana, 2004

<sup>24</sup> Durante 1993 se aprecia una disminución del déficit comercial en presencia de una fuerte apreciación del peso, lo que indica que el tipo de cambio real no es el único factor que explica el flujo de comercio, crecimientos diferentes en el ingreso entre países explican también en gran parte estos resultados.

que marca el comportamiento total del comercio exterior agropecuario.

Un foco rojo en el intercambio comercial es la evidencia de que desde la entrada en vigencia del TLCAN, México haya perdido peso en las importaciones totales de los EUA y sea desplazado de este mercado por competidores externos, como lo sugiere nuestro cálculo de *Ventaja Comparativa Revelada, VCR o índice de especialización*<sup>25</sup>. Por ejemplo, el jitomate perdió el 60 por ciento del valor de su índice de especialización. Lo mismo, aunque en menor grado, sucede con otras frutas, como los melones, las uvas y en general con las hortalizas. El casi nulo margen de preferencia y su erosión con los acuerdos firmados por los EUA, amén de la revaluación del peso, la falta de inversiones y el pésimo funcionamiento de los mercados internos mexicanos explican este retroceso.

## VI. CAMBIOS EN LA UBICACIÓN DE FACTORES

### 7.1. Cambios en la asignación de la tierra cultivable

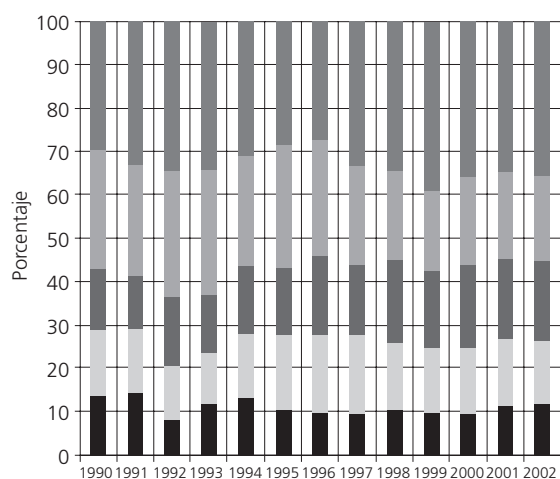
Se registra una diferencia marcada en el peso de las frutas y hortalizas en el valor del producto y en la proporción de tierra que estos cultivos concentran, lo cual indica las brechas en productividad e ingresos para los productores dedicados a estos

productos. La superior rentabilidad de las frutas y hortalizas, fortalecida por virtud del garantizado acceso preferencial al mercado estadounidense y canadiense debería atraer factores productivos e incrementos importantes en producción y productividad. Como se ve en la Gráfica No. 8, si bien se ha incrementado la producción, la proporción en la tierra que ocupan es estable.

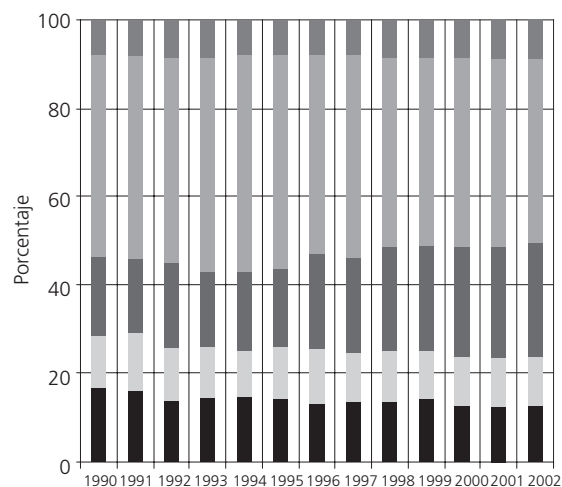
No todas las tierras ni los climas son aptos para la producción de este tipo de productos. Los altos costos de entrada dificultan la ampliación de estos cultivos, como son las inversiones para plantar frutas, muchas de las cuales tienen un período largo entre la siembra y la primera cosecha comerciable. La falta de inversiones en riego limita el potencial el cultivo de hortalizas, al igual que la insuficiencia de vías que permitan la salida a los mercados de productos altamente perecederos. No en último lugar se debe mencionar el mal funcionamiento de los mercados (de bienes, capitales y tecnología). Los mercados domésticos no son competitivos, están dominados por estructuras oligopólicas o monopsónicas: El mercado del maíz está controlado por no más de 27 agentes con gran poder de mercado. En granos, la concentración es mayor y reduce la proporción del precio final que reciben los productores a menos del 30 por ciento. Lo mismo ocurre en el sector frutícola y de hortalizas, el más orientado al mercado

<sup>25</sup> B. Ballassa, (1967).

Gráfica No. 8

Estructura del valor de la producción agrícola  
1990-2002 (distribución porcentual)

■ Otros ■ Industriales ■ Forrajes ■ Cereales ■ Frutas y hortalizas

Estructura porcentual de la superficie sembrada  
1990-2002

■ Otros ■ Industriales ■ Forrajes ■ Cereales ■ Frutas y hortalizas

de exportación (el mercado del aguacate está controlado por 7 comerciantes al por mayor, el de la naranja por 5, y el del tomate, por sólo 8 compradores), el productor no recibe más allá del 30-35 por ciento del precio final (Banco Mundial 2001).

## 7.2. Cambios en el empleo agropecuario

Otro efecto previsible de la apertura comercial, relacionado con la productividad,

era tornar redundantes cantidades importantes de mano de obra en las zonas rurales<sup>26</sup>, por el cambio hacia una mezcla de producción menos intensiva en trabajo. Si el exceso de oferta de trabajo, no encontraba ocupación en otras actividades rurales, o en otros sectores de la economía, los salarios de la mano de obra en estas zonas se reducirían<sup>27</sup>. Los más afectados serían los trabajadores agrícolas sin tierra, y a aquellos propietarios de predios que complementan su ingreso como asalaria-

<sup>26</sup> En un estudio sobre los efectos del TLCAN titulado "TLC y agricultura ¿funciona el experimento?" coordinado por Schwentesius en 1988 De Janvry y Sadoulet evaluaron el efecto resultante de "redefinir el TLCAN las ventajas comparativas ya no en los cereales, sino en la producción de fruta y hortalizas", sobre el empleo, el ingreso y la emigración internacional De Janvry (1998) pp. 34-35.

<sup>27</sup> Véanse Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen (1992), Romero y Yunes (1993) y Casco y Romero (1997).

dos en otras actividades agropecuarias. La caída de los salarios rurales deviene de la falta de oportunidades de trabajo en la agricultura, la limitada movilidad de la mano de obra y por la apertura reduce el peso del maíz de temporal, que es una actividad intensiva en trabajo. La estructura es menos intensiva en trabajo que previo a la apertura. La caída de los salarios reales por la apertura comercial hace imprescindible instrumentar políticas para mitigar tal efecto, considerando la pobreza en el campo y los bajos salarios que lo justifican aún sin liberalización<sup>28</sup>. La magnitud de la pérdida de empleo varía, según autores. López et al., sugieren que por los cambios en la estructura del producto agrícola, desde la apertura se han perdido 700 mil empleos que se hubieran generado de no haber esos cambios. Polasky ubica la pérdida de empleos en más de un millón y Romero y

Puyana (2004 b) calculan el estancamiento del empleo agrícola 1993 y 2001. Este resultado se agrava al considerar que no ha habido crecimiento de empleo en volúmenes compensadores ni en las manufacturas (maquila o no maquila) ni en actividades rurales no agropecuarias. Se ha abultado el sector terciario informal, de baja productividad y menores ingresos. Se ha propiciado el traslado del empleo hacia actividades menos productivas. A pesar de las ganancias en productividad y el estancamiento del empleo, los salarios reales en la agricultura, y en el sector pecuario, cayeron sensiblemente con la crisis cambiaria de 1994-1995 y no se han recuperado, cuadro 5. En 2001 los salarios promedio en el sector agrícola eran 16% menores que en 1993 y las remuneraciones promedio en el sector pecuario eran 5.1% superiores, a pesar de que decreciera su productividad.

**CUADRO No. 5**  
**REMUNERACIONES PROMEDIO EN 1996 Y 2001 COMO RAZÓN DE LAS**  
**RESPECTIVAS REMUNERACIONES PROMEDIO EN 1993**

	Agricultura	Ganadería	Total nacional
<b>1996</b>	0.76336	0.80237	0.83172
<b>2001</b>	0.83655	0.94868	1.10077

**Fuente:** Cálculos propios a través de datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México e Informes Presidencial, varios años.

<sup>28</sup> Casco y Romero (1997), p.82.

## VII. LOS EFECTOS DISTRIBUTIVOS

Como se explicó anteriormente, de la apertura del sector (ingreso al GATT, reformas y TLCAN), se esperaban efectos distributivos importantes que beneficiarían al conjunto del sector y a la sociedad. Los perdedores serían compensados con las ganancias netas de toda la sociedad. Se estableció que hubo ganancias en productividad, cambios en los precios relativos y en las estructuras productivas y de exportación, a la vez que el empleo sectorial, en el mejor de los casos se estancó y sus remuneraciones cayeron. Exploramos a continuación algunos efectos distributivos de esta trayectoria sectorial.

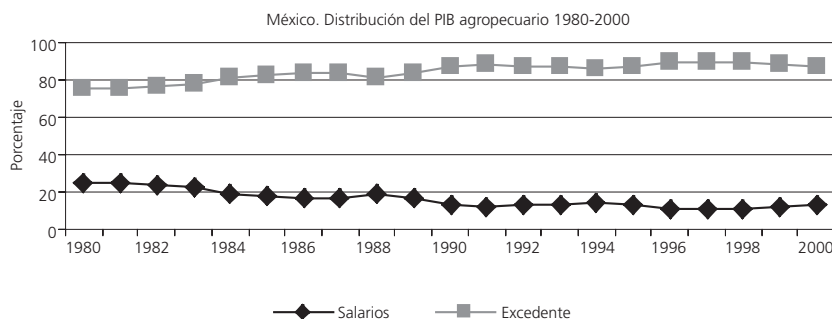
### 7.1. La distribución de las ganancias en productividad

Los cambios en los pagos a factores indican la apropiación de las ganancias en productividad. La participación de los salarios en el PIB descendió en el 57 por

ciento, durante 1980-1996. La recuperación en 1997-2000, sólo la eleva al nivel de 1993, con lo cual la pérdida en todo el período es de 47 por ciento. Las retribuciones al capital, y la renta de la tierra ganan lo que los salarios pierden. Durante 1994-2000 la participación de los salarios en el PIB agropecuario descendió en 5.4 por ciento, y la retribución al capital creció en 8.10 por ciento. Gráfico No 9. En resumen, se registran ganancias para el capital y la tierra y pérdidas para el trabajo.

Al igual que el valor agregado agropecuario, el ingreso rural descendió del 20 por ciento del ingreso nacional total al 13 por ciento en 2002. La trayectoria sugiere una leve y oscilante recuperación del sector, a partir de 1997, la misma que no logra recuperar el terreno perdido en la década de los años ochenta. Es de anotar que el ingreso rural no significa ingreso exclusivamente agropecuario, ya que integra el de actividades rurales no agrícolas, las remesas del exterior y las transferencias fiscales.

Gráfico No. 9



## 7.2. La estructura del ingreso rural por deciles de población

En el marco de la declinación del sector agropecuario en el PIB y en el ingreso, se explora la evolución de la distribución del ingreso por deciles. El Gráfico 10 muestra la participación del ingreso rural en el ingreso total de cada decil de población. Se evidencia por una parte que la población rural detecta más del 60 por ciento del ingreso total del primer decil y que su participación desciende intensamente a medida que se avanza hacia los deciles superiores. En segundo término, es evidente el deterioro en la participación del ingreso rural en los nueve primeros deciles durante todo el período.

El alto peso del ingreso rural en los deciles inferiores corresponde a la concentración de la población rural en estos deciles. En efecto, el 72 por ciento de los hogares pertenecientes al primer decil de la población es rural, mientras que en el último decil sólo el 9 por ciento.

Desde la perspectiva de la distribución a escala nacional, tenemos que el primer decil de la población rural percibe el 1.1 por ciento del ingreso total nacional, Gráfico 11. A medida que se avanza a los deciles superiores crece la participación de las familias rurales en el ingreso de cada decil, pasando de apenas el 1 por ciento del ingreso nacional en el primer decil, a cerca del 2.6 por ciento en el último decil. Por otra parte, entre 1989-1994, toda la población rural perdió ingreso. Y entre 1994-2004, registraron ganancias marginales los deciles primero y cuarto y dramáticamente elevadas el décimo, el único que gana en todo el período.

## 7.3. La evolución de los ingresos monetarios reales anuales por hogar

Estudios recientes muestran que parte creciente del ingreso de la población campesina más pobre, poseedora de muy poca tierra, proviene de actividades rurales no

Gráfico No. 10

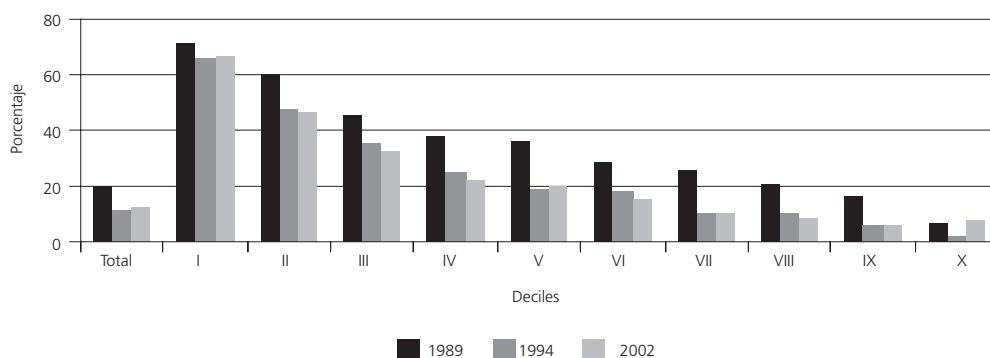
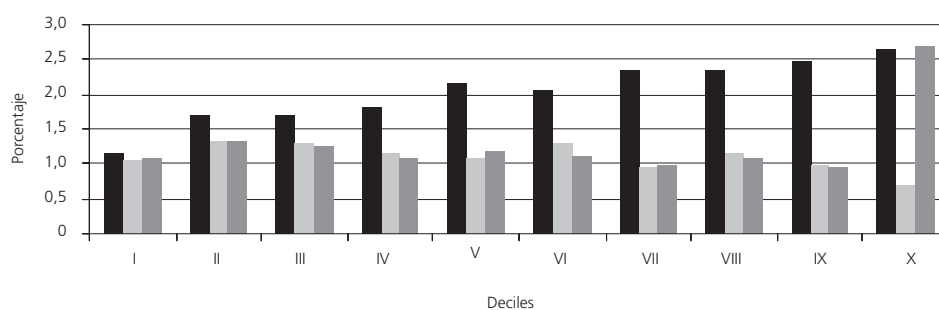


Gráfico No. 11



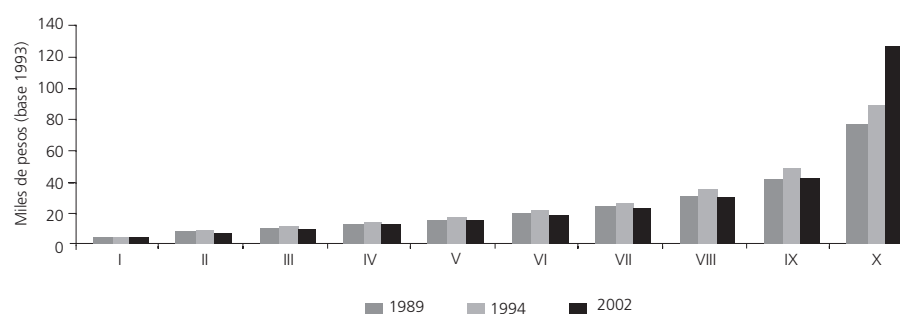
agropecuarias<sup>29</sup> y de las remesas de exterior, no obstante lo cual el ingreso total de más del 30 por ciento de la población no supera el nivel de la línea de extrema pobreza. El ingreso promedio anual por hogar rural señala la misma tendencia declinante, para el período 1994-2002: Por una parte, el ingreso rural anual por hogar es muy bajo, de sólo 4 mil pesos de 1993 en 2002, en el primer decil, contra 126 mil pesos del decil de mayores ingresos,

como resultado del bajo número de hogares de este decil, Gráfico No. 12.

#### 7.4. La dinámica de los ingresos monetarios por hogar

El ingreso monetario real decreció considerablemente durante 1994-2002 para todos los deciles excepto el 10 que sí lo incrementó. El ritmo de esta intensificación de la pobreza y la concentración del

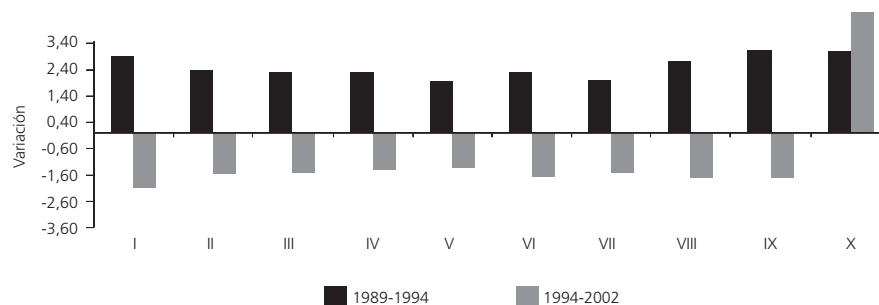
Gráfica No. 12. En miles de pesos



Fuente: Cálculos propios con información de ENIGH, tercer trimestre 1989, 2000 y 2002

<sup>29</sup> Cortés, F. et al.

Gráfica No. 13

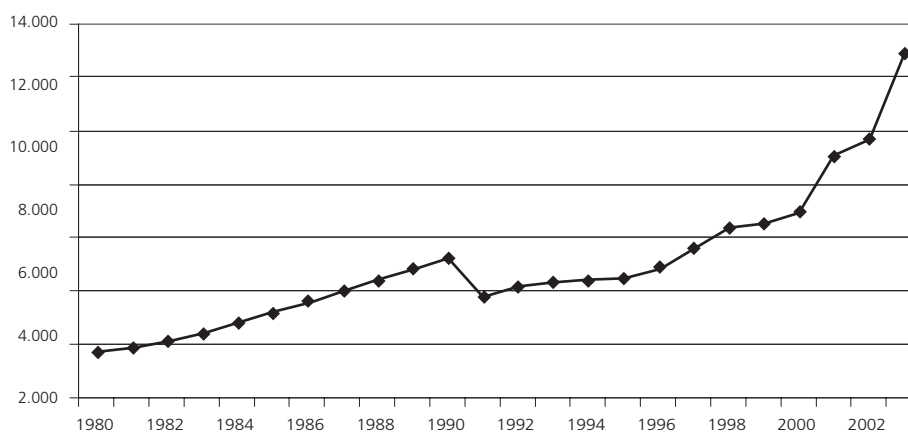


ingreso de los hogares rurales se capta de las tasas de crecimiento de este indicador: la caída del ingreso de los hogares del primer decil fue de 2.10 por ciento, la más aguda durante 1994-2002, mientras que el decil más rico incrementó su ingreso en 4.52 por ciento.

La dinámica en los ingresos rurales responde a niveles de ingreso bajos y a mayor incidencia de la pobreza que en las

áreas urbanas. Así, por ejemplo, el 45 por ciento de la población rural vive en condiciones de pobreza moderada, contra el 27 por ciento en el sector urbano. La pobreza extrema afecta al 21 por ciento de la población rural (y sólo al 5 por ciento de la urbana). Lo anterior resulta en que el 66 por ciento de la población rural es pobre. La pobreza moderada rural descendió entre 1994 y 2002, al nivel registrado

Gráfica No. 14. Transferencias netas de mexicanos en USA.  
(Millones de dólares de 2000)



Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, Datos de la Cuenta Corriente. pág.307, sept. 2004.

en 1984 y la pobreza extrema ascendió desde 1970 hasta 1998, para caer un tanto entre 1998-2002. Es decir, en el período de vigencia del TLCAN la pobreza extrema se ha mantenido casi sin cambio.

### 7.5. El efecto compensador de las remesas

Para comprender mejor la intensidad de la caída de los ingresos agropecuarios, es importante considerar la magnitud de las remesas, no obstante las cuales, se registran los niveles señalados de pobreza y de trayectoria declinante o estática.

El Grafico 14 señala una escalada intensa de las remesas a partir de 1996, al ascender de 2 mil millones de dólares, registradas en 1980, a 13 mil millones de dólares constantes del año 2002. Entre 1980-1993 la tasa de crecimiento anual fue del 7 por ciento, a partir de la entrada en vigencia del TLCAN ascendió al 12 por ciento promedio anual. Ciertamente ritmos de crecimiento que superan con creces las de los salarios o el producto agrícola. Sin estas remesas, el ingreso rural sería por ciento menor y menores los ingresos de los hogares más pobres, en los cuales se concentra el grueso de los flujos por remesas.

Los efectos distributivos de las reformas y el TLCAN, obtenidos en este estudio van en línea con los de un sofisticado

estudio<sup>30</sup>, que mide los efectos de la apertura del sector agropecuario para la OCDE, sobre los productores agropecuarios, propietarios y trabajadores, y sobre la población urbana, considerando en cada caso los apoyos y transferencias compensatorias, como PROCAMPO. La liberalización del 100 por ciento de los granos básicos, el arroz y las oleaginosas contrae los precios al productor mexicano, en un 30 por ciento, y la producción en 50 por ciento. La distribución de los efectos, por tipo de sujeto económico, y asumiendo una liberalización del 50 por ciento, arroja beneficios para los consumidores y los contribuyentes mexicanos de 1,064 millones de dólares (en proporciones casi del 50 por ciento para cada grupo) y pérdidas para los agricultores, equivalentes a 1,036 millones de dólares. El beneficio neto para la sociedad es de 26 millones de dólares<sup>31</sup>. La liberación al 100 por ciento, que ya implementó México para muchos productos y a la cual se llegará para todo el universo arancelario en 2008, induce beneficios para los contribuyentes y los consumidores, de 1,826 dólares, las pérdidas para los agricultores rondan los 2,035 millones y la sociedad en conjunto sufre una pérdida de bienestar equivalente a 103 millones de dólares, es decir, no hay margen para la compensación.

Asumiendo una liberalización del 100

<sup>30</sup> Ver D. Ingco, and Nash, J.D., Edit. (2004).

<sup>31</sup> Idem, pág. 158, Tabla No 7.5.

por ciento y generalizada, los agricultores mexicanos pertenecientes a los 5 deciles de menor ingreso son perdedores netos de ingreso. La pérdida oscila entre el 7 (en el primer decil) y el 22 por ciento (para el tercer decil). Los consumidores rurales ganan entre el 3 por ciento (para el primer decil) y el 1 por ciento (para los deciles 3, 4 y 5). El efecto neto en el sector rural es negativo con una variación entre el -4 por ciento (en el primer decil) y el 20 por ciento para el tercero). Los sectores no agrícolas, ganan entre el 2 por ciento para el primer decil y el 1 por ciento en los cuatro restantes. Los mayores perdedores son los productores pequeños y comerciales, para los cuales el ingreso se reduce en un 22 por ciento<sup>32</sup>.

Se arguye que efectos de las caídas de precios de los productos alimenticios inducidos por la liberalización induce indiscutibles efectos positivos para los consumidores urbanos y para los pobres rurales que son compradores netos de alimentos. Este raciocinio no es sólido, se respalda en análisis de equilibrio parcial y estático y no considera los efectos que se obtienen cuando “otros precios, relevantes en términos de bienestar y las cantidades, responden a los cambios en los precios de los alimentos”, de Gorter, et al. (2004).

Al estimular la producción de alimentos y la demanda por mano de obra agrícola, los precios altos de los alimentos pueden beneficiar a la población rural pobre, incluso a la población pobre compradora neta de alimentos. Este efecto se realiza a través de la respuesta de los salarios<sup>33</sup>. Para establecer plenamente el efecto de los cambios en los precios de los alimentos se precisa un análisis detallado de los múltiples precios que afectan el ingreso de los hogares rurales, de la elasticidad de la demanda de mano de obra y de los salarios, respecto a los precios de los alimentos. Es razonable esperar que precios más altos de los alimentos y mayor empleo rural, incrementen la demanda rural de servicios, comercio al detal, infraestructura. A la luz de estos estudios y razonamientos resulta dudoso sostener que la caída de los precios de los granos básicos beneficie indiscutiblemente a los productores rurales pequeños, pobres, compradores netos de alimentos es incorrecto.

Ciertamente los datos sobre remesas no prueban la causalidad entre el TLCAN y la migración pero sí permiten concluir la acentuación de la migración contra todo lo propuesto por los negociadores del TLCAN a los dos lados de la frontera, como lo establece Polasky, 2004.

<sup>32</sup> Idem, pág. 161, Tabla No. 7.8.

<sup>33</sup> Idem, pág. 164. La traducción es de los autores, Puyana y Romero.

## VIII. ¿SE PUEDEN ATRIBUIR ESTOS EFECTOS A LA APERTURA Y AL TLCAN?

### 8.1. La relación entre la apertura y la trayectoria sectorial

Para ilustrar más sólidamente el tipo de relación existente entre la liberalización del sector y los efectos a la fecha registrados en la producción y los ingresos, se realizaron ejercicios econométricos de los cuales presentamos en este trabajo algunas gráficas de dispersión que relacionan el índice de apertura sectorial y la evolución del valor agregado sectorial, la producción de los productos agropecuarios y agroalimentarios más relevantes y otros indicadores de desempeño sectorial<sup>34</sup>. Las variables del modelo explican el 70 por ciento de la trayectoria de la producción per cápita de las cuales, el consumo interno per cápita determina el 45 por ciento del cambio. La relación con el consumo per cápita es positiva y, como el parámetro expresa la inversa de la propensión marginal a consumir, se tiene que el consumo rebasa la producción en 33 por ciento, razón por la cual el crecimiento del contenido externo del consumo aparente, contribuye con cerca de 16 por ciento de la variabilidad. Este indicador tiene una relación inversa

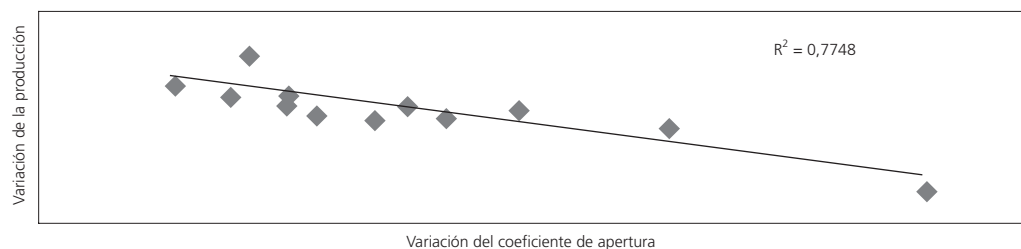
con la producción. El rendimiento por hectárea explica 11.2 por ciento de esta variación.

Las siguientes son las relaciones encontradas:

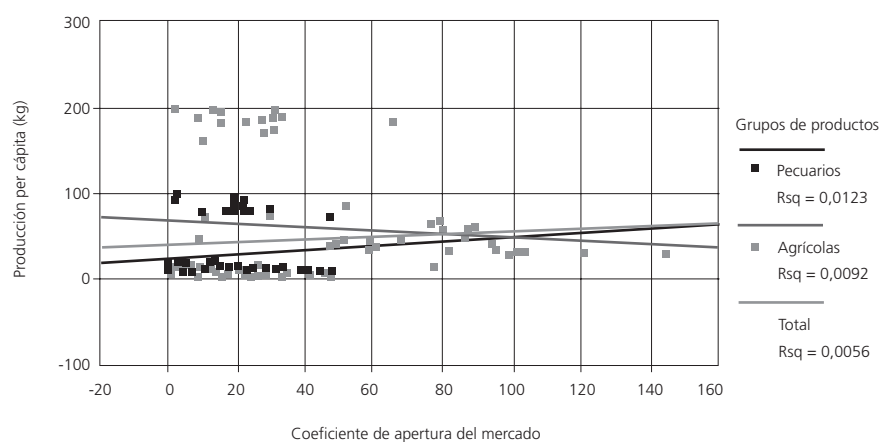
1. Inversa entre tasas de crecimiento de producto agropecuario y la tasa de apertura sectorial, Gráfico 15.
2. Inversa entre la producción per cápita de productos agrícolas, Gráfica No. 16
3. Inversa entre tierra cosechada y apertura, lo cual confirma que el aumento en el volumen de la producción se logró mediante rendimientos y no por la incorporación de tierras (Gráfica 9).
4. Directa con la producción per cápita de productos pecuarios.
5. Directa con consumo per cápita, explicada principalmente por el comportamiento de los productos pecuarios (Gráfica 6) (hay que tener en cuenta que el consumo per cápita de la mayoría de los productos agrícolas descendió entre 1980 y 2002, Puyana y Romero 2004).
6. Directa, con los rendimientos por hectárea para el total de la producción agrícola (Gráfica 8) y los productos seleccionados, salvo el maíz y el sorgo, para los cuales la relación fue inversa (Gráfica 8A).

<sup>34</sup> Las especificaciones del modelo y sus resultados están disponibles con los autores a solicitud.

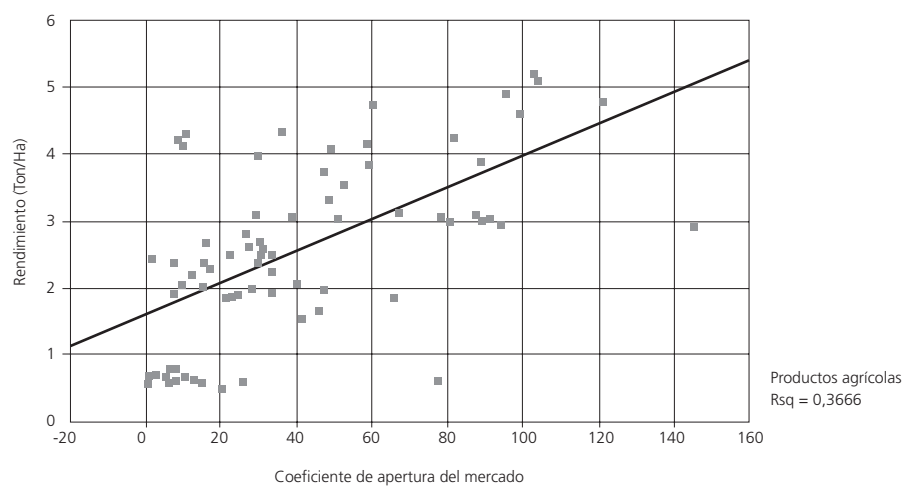
Gráfica No. 15



Gráfica No. 16



Gráfica No. 17



## 8.2. La apertura, la generación de empleo y la migración

En este apartado se exploran las relaciones, las reformas y el TLCAN sobre las migraciones, al afectar las tasas de desocupación y las de migración<sup>35</sup>.

Durante el período intercensal 1990-2000, hubo los siguientes cambios en la composición del empleo a nivel municipal: **1.** Desciende la proporción de empleo agrícola y aumenta la ocupación en actividades terciarias, principalmente comercio, en cerca de la tercera parte del total de municipios. **2.** La migración se ha acelerado en todos los municipios, especialmente en aquellos en los cuales el peso de la actividad agrícola es mayor. **3.** Los municipios en donde la pérdida de empleo agrícola y la terciarización fueron mayores, muestran superiores tasas de migración. Para enfatizar estas relaciones, aducimos que estos municipios acusan los mayores índices de pobreza (medida por ejemplo, por el nivel de desnutrición infantil).

## 8.3. Efectos en los mercados locales de trabajo

La revisión anterior nos permite aclarar

que la contracción de la ocupación agropecuaria mexicana no se debe exclusivamente a los efectos del TLCAN, ya que, como se mencionó, el retroceso prematuro del sector se inició en los años cincuenta y ni el aumento en la producción, ni en las exportaciones de frutas y hortalizas, lo revirtieron. Tampoco lo lograron los programas de apoyo sectorial y social a la población rural.

Se puede considerar que los mercados de las comunidades rurales funcionan como mercados saturados, en los cuales los desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo se ajustan mediante la emigración y la caída de los salarios reales.

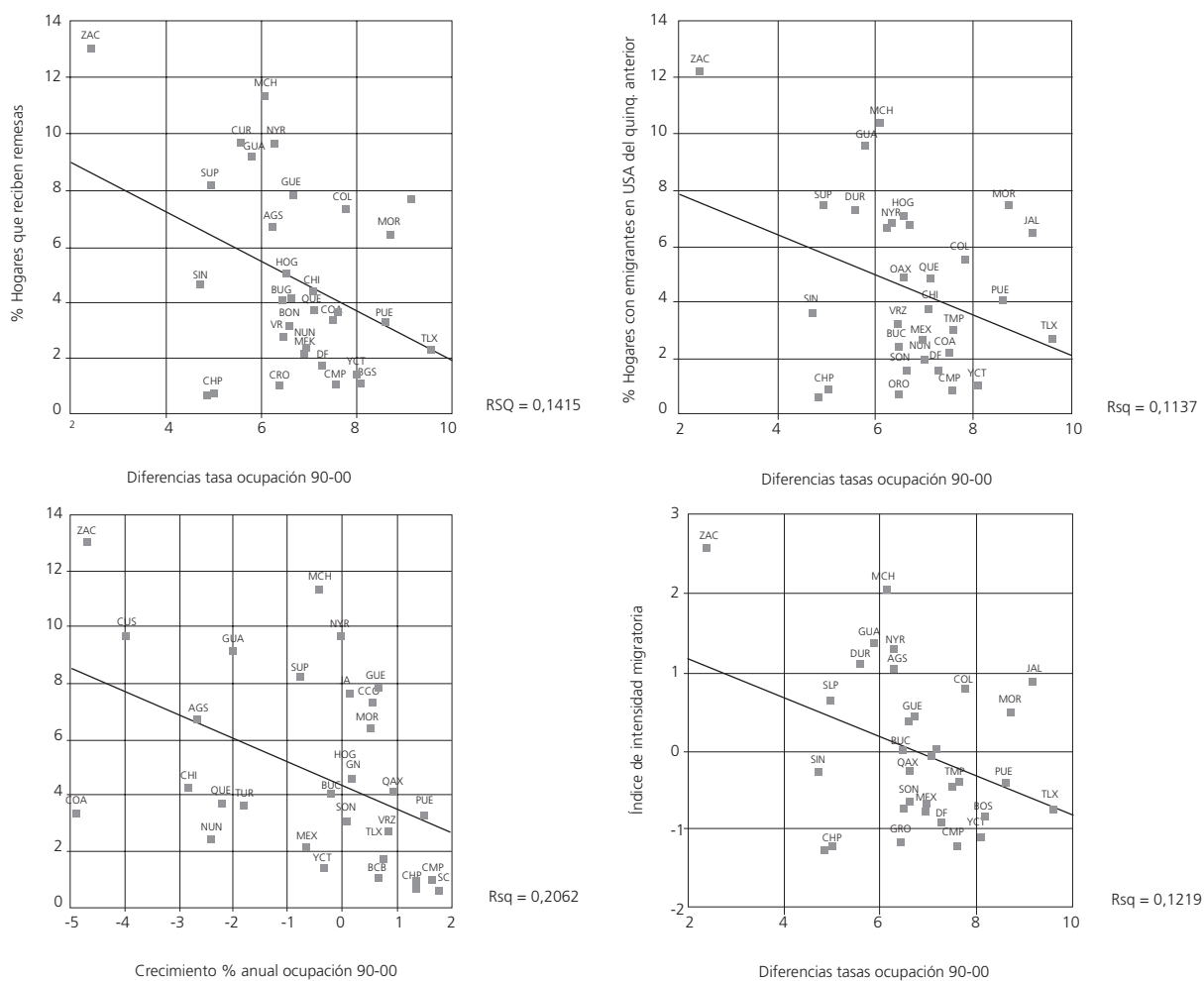
La relación que existe entre reducción de oportunidades de ocupación en los mercados locales y la migración internacional, se ilustra en la Gráfica 18, con dos indicadores de la migración internacional: el índice de intensidad migratoria (la proporción de población migrante durante los cinco años anteriores al censo), el porcentaje de hogares con emigrantes en Estados Unidos en el último quinquenio y el porcentaje de hogares que reciben remesas<sup>36</sup>. Estos indicadores se relacionan con la tasa de ocupación agrícola del municipio durante la década de los noventa en cada una de las entidades federativas.

<sup>35</sup> La información se extrajo del tercer informe de Presidencia en el 2003 y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pecuaria, SAGARPA y se construyeron series desde 1980 hasta 2002. Los indicadores son: producción, consumo, importaciones y exportaciones en cifras expresadas en volumen (por ejemplo: toneladas), para evitar los problemas derivados de trabajar con precio.

<sup>36</sup> Estos indicadores fueron contruidos por el Consejo Nacional de Población de México, CONAPO

Gráfica No. 18

Relaciones entre dos indicadores de migración con las diferencias de la tasa de ocupación total y el crecimiento de la población ocupada en el sector agropecuario



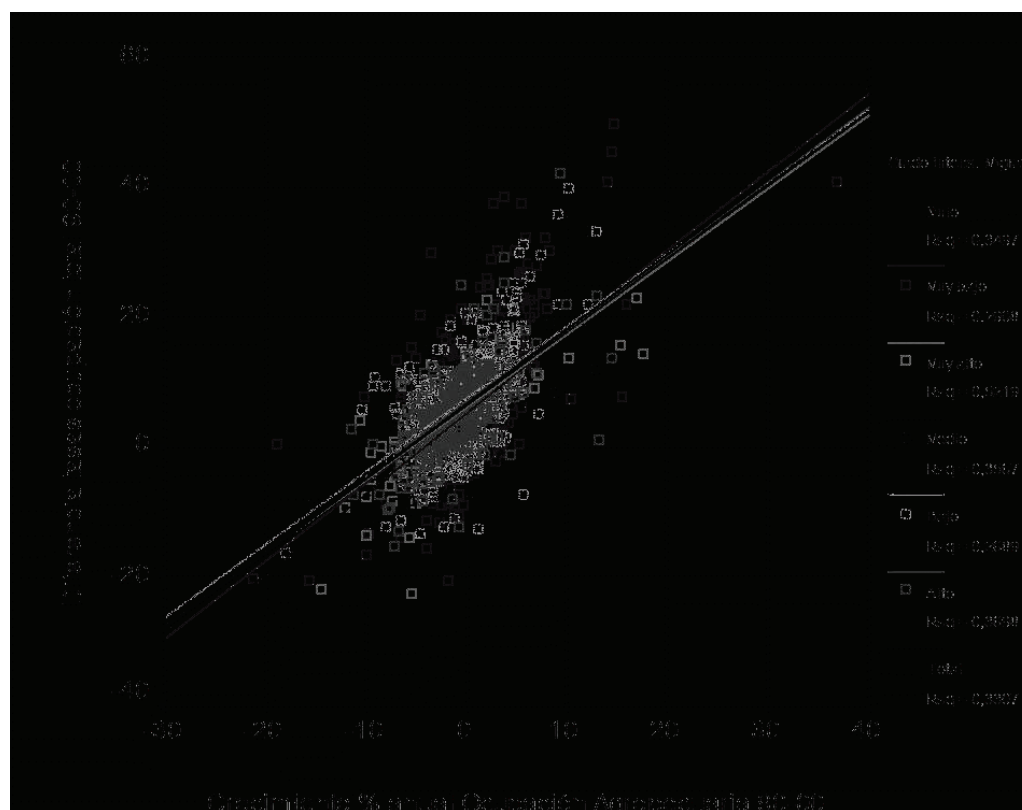
Cálculos propios. Fuente SAGARPA, INEGI y CONAPO.

Los resultados en el panel derecho muestran evidencia estadística que, alrededor del 12 por ciento de la variación en la migración internacional está explicada por pérdidas de empleo agrícola. Mientras que en el panel izquierdo, se revela una relación inversa entre el porcentaje de hogares que reciben remesas y la pérdida del em-

pleo agrícola. A este último se puede atribuir el 20 por ciento de la variabilidad en la proporción de hogares que captan remesas. Este recurso compensa la pérdida de ingresos laborales agrícolas, lo que podría también interpretarse como un “seguro de desempleo”.

Gráfica No. 19

Relaciones entre las diferencias de la tasa de ocupación total



Cálculos propios. Fuente SAGARPA, INEGI y CONAPO.

A manera de conclusión de este apartado, presentamos el Gráfico 19 que sintetiza la relación entre las tres variables de ocupación agropecuaria, ocupación total e intensidad migratoria en los municipios mexicanos para el período intercensal 1990-2000. La lectura prueba que existe una relación directa entre el aumento del empleo agrícola y el incremento de la ocupación total. Dentro de la gráfica se aprecia que cerca de 35 por ciento de los municipios mostraron una reducción del empleo agrícola y del empleo total. También muestra que la tendencia a migrar es mayor a medida que disminuyen el empleo agrícola y el total.

## IX. CONCLUSIONES

El TLCAN se negoció en condiciones de grandes asimetrías que se magnifican al considerar las brechas que existen entre la productividad del sector agropecuario de México y de Canadá y los Estados Unidos. Este desequilibrio se repite al considerar los recursos que estos dos países dedican a estimular el desarrollo sectorial y a apoyar las exportaciones. Los compromisos pactados en el capítulo agropecuario no reflejan plenamente el menor desarrollo de la agricultura mexicana ni en plazos de desgravación ni en montos de mercado para los cuales se acordaron plazos de desgravación más lenta.

En las dos décadas cumplidas desde el inicio de la apertura de la economía mexicana y de las reformas macroeconó-

micas emprendidas, el sector agropecuario se ha abierto a la competencia externa, como lo señala el elevado coeficiente externo del PIB agropecuario, muy similar al de toda la economía. Todos los productos agropecuarios transables compiten intensamente en los mercados externo e interno y, en consecuencia, los precios internos se han vinculado más estrechamente que antes con los externos. Esta mayor vinculación se visualiza en la caída sostenida de los precios internos. A esta trayectoria de las cotizaciones internas los productores han respondido elevando la producción y los rendimientos, sin que puedan anular totalmente el impacto de los precios sobre el valor total de la producción y los ingresos.

Según lo buscado, la productividad sectorial ha mejorado relativamente, pero no lo suficientemente para acortar la brecha con los países socios. Tampoco se ha manifestado en mejoras en el ingreso ni en los salarios de los trabajadores. Tampoco se evidencia un retroceso en el descenso sostenido de la participación del sector agropecuario en la generación del PIB total, con lo cual se intensifica la fractura estructural de la economía mexicana (premature retroceso de la agricultura y de las manufacturas en la generación del PIB total), la cual se relaciona con los bajos ingresos agropecuarios, la poca dinámica de los mercados internos, los bajos salarios urbanos en actividades no especializadas y el abultamiento de las actividades terciarias de baja productividad y de la informalidad.

Si bien la producción de frutas y hortalizas ha crecido y la productividad mejorado, no se ha registrado un incremento importante en la tierra dedicada a estas faenas.

Como se esperaba, se ha modificado el intercambio externo: crecieron las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de granos y otros alimentos. En general, y por el mantenimiento de largos períodos de revaluación de la tasa de cambio, se mantiene un déficit comercial agroalimentario grande a la vez que crece el abastecimiento externo del consumo aparente nacional.

Las ventajas arancelarias recibidas por México fueron muy estrechas y se han erosionado en virtud de la revaluación cambiaria y porque los Estados Unidos han firmado acuerdos de libre comercio con muchos países con producciones que compiten con las mexicanas. Por estas razones, entre otras, México ha perdido presencia en las importaciones totales de los Estados Unidos inclusive en aquellos productos en los cuales México es exportador neto de elevada competitividad, como el tomate y las frutas.

La distribución de las ganancias en productividad parece favorecer en primer lugar a los dueños del capital que al trabajo. Y en términos de ingreso, desde la entrada en vigencia del Acuerdo Comercial se percibe el deterioro de los salarios, la caída del ingreso rural en el total, el empobrecimiento de prácticamente toda la población al caer los ingresos anuales por

hogar de los 9 primeros deciles de población, particularmente del decil más pobre. Pero se agudizó la concentración del ingreso, ya que el decil superior incrementó su ingreso a una tasa anual promedio que duplica la tasa de contracción del decil más pobre. En resumen parece que no hay margen para compensación.

La dinámica sectorial ha incidido en la pérdida de la capacidad de generar empleo y elevar los salarios y está directamente relacionada con el aumento de las migraciones. Las remesas actúan como un mecanismo compensador y como un seguro de desempleo que hace menos drásticos los efectos del ajuste.

Los anteriores resultados, no del todo satisfactorios, obedecen a la falta de una política de desarrollo sectorial que busque elevar el peso del sector agropecuario en el PIB e incrementar su productividad es evidente. No se incrementaron las inversiones públicas en los montos necesarios ni se actuó sobre los mercados internos, los cuales lejos de ser competitivos tienen visos de ser monopolísticos y nada transparentes. Tampoco se establecieron instituciones de crédito en remplazo de las eliminadas en los 80 y 90 de suerte que el sector no dispone de líneas de crédito de fomento. Por otra parte, los apoyos dados a los productores en programas como PROCAMPO o ALIANZA PARA EL CAMPO, son insuficientes e insignificantes comparados con los que se otorgan en los EUA, a pesar de que la proporción que éstos representan del PIB mexicano no

dista mucho de la participación que tienen los apoyos estadounidenses y lo que representan en su PIB.

Es necesario también tomar medidas para reducir la elevada fragmentación de la propiedad rural y la concentración de los apoyos y del crédito en los propietarios de mayor extensión y orientados a la producción de insumos industriales o a la exportación. En otras palabras es necesario eliminar los remanentes aún muy fuertes del sesgo urbano y el modelo dual agropecuario sobre los que se erigió el modelo de sustitución de importaciones. Todo con miras a una estrategia de desarrollo sectorial que eleve la productividad sectorial ampliando la participación en el producto y no únicamente reduciendo el empleo. En esta estrategia un papel muy importante, no suficientemente explorado en nuestro medio es el atribuido por muchos expertos a la pequeña y mediana explotación agropecuaria campesina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, D. *et al.*,: "Cattle/Beef subsector's Structure and Competition Under Free Trade", en Loyns, R.M.A, et al, feb. 2002, *Structrural Change as a Source of Trade Disputes under Nafta, Porceedings of the seventh Agricultural and Food Policy System Information Workshop*, pp. 231-263.
- Banco Mundial (2001). "Mexico, Land Policy. A decade after the ejido reform". Reporte # 22 187-ME. Washington, the World Bank.
- Burfisher, M. *et al.*, (2001). "Nafta Trade Dispute Resolution: What are the Mechanisms?", *Trade Liberalization Under Nafta: Report Card on Agriculture*, en A. I. Loyns y *et al.* (comps.), Texas, Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Universidad A&M de Texas.
- D. Ingco, and Nash, J.D., Edt. (2004). *Agriculture and the WTO. Creating a Trading System for Development*, World Bank, Washington.
- Chenery, H. y Syrquin Moshe. (1986). *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Oxford University Press.
- Gifford, M. N., 2001, "Agricultural Liberalization under NAFTA: the Negotiation Process", *Trade Liberalization Under NAFTA: Report Card on Agriculture*, en A.I. Loyns y otros (comps.), Texas, Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Universidad A&M de Texas.
- López G., Julio (200). "El empleo durante las reformas Económicas", en Clavijo, F. Compilador, *Reformas económicas en México: 1982-1999*. CEPAL-FCE, México.
- Polaski Sandra, (2003). Jobs, Wages, and Households Income. En John Audley *et. al.* NAFTA'S Promise and Reality, Carnegie Endowment For Internatioanal Peace.
- Puyana y Romero, (2004a). "La estrategia comercial mexicana superando la fuerza centrípeta estadounidense", *Foro Internacional*, Vol. XLIV, No. 3.
- Romero y Puyana (2004b). Evaluación Integral de los efectos del TLCAN en el Sector Agropecuario Mexicano, Forthcoming, COLMEX-FLACSO.
- Puyana, A. (1982). *Economic Integration Amongst*

*Uneven Countries.* The Case of the Andean Group. Pergamon Press, NY.

Smith, M. (1993). "The North American Free Trade Agreement", in Anderson, K. *et. al.* Eds. (1993).

Puyana, Alicia / Horbath Jorge / Romero, José.

"El sector agropecuario mexicano: un quinquenio con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 211-250.

# Europa, actor atípico... como los demás, en un mundo en movimiento

**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*

En el sistema internacional no todos los actores tienen la misma conformación. La Unión Europea es una mezcla de intereses e instrumentos comunes con los intereses e instrumentos de los estados miembros. El fracasado intento de ratificación del Tratado constitucional europeo pone en evidencia esta particularidad. El No de Francia mezcla muchos ingredientes de la situación interna de este país pero reveló, hasta la tensión, oposiciones de concepción sobre lo que debería ser la Unión, cómo debería desarrollarse y cómo podrían ser sus relaciones con los Estados Unidos.

Desde hace varios años intentamos comprender la naturaleza del sistema internacional actual al terminarse medio siglo de bipolarismo. Después de

una corta transición, con varias indefiniciones, este sistema aparece como compuesto por varios subsistemas o actores-estados. No está demostrado que se inscriban al mismo nivel actores que no sean estatales. Éstos existen, pero sus objetivos son demasiado estrechos para que puedan figurar en primera línea.

## 1. UN MUNDO EN MOVIMIENTO

A diferencia de un sistema hegemónico dominado por los Estados Unidos, visión que tiene los favores de la mayor parte de los analistas, creemos que este sistema es mucho más complejo y tiende a un mul-

\* Fecha de entrega, 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 2 de septiembre de 2005.

tipolarismo, eso sí admitiendo que hay un polo mayor, o de mayor atracción, y varios que, de una manera u otra, no admiten el hegemonismo; tienen sus propias razones, no siempre iguales, inspiradas en la comprensión que tienen de sus intereses. No se debe creer que actúan movidos por ideales de igualdad, de democracia internacional o por filantropía que, aun cuando existan, no son dominantes en las relaciones entre los estados. Otra característica de los rivales de los Estados Unidos es que no tienen la capacidad de enfrentarse en todos los terrenos, no reúnen todos los factores de poder y deben escoger entre tal o cual de estos factores. Por ejemplo, y no es pequeña paradoja, de estas potencias, la que hoy puede parecer la más débil, Rusia, con todos sus problemas del poscomunismo, es la única que, hoy por hoy, conserva un poder militar nuclear tal que tiene la capacidad de destruir a los Estados Unidos con sus proyectiles nucleares; va muchas leguas de la capacidad a la intención. Aunque no fuera por más razones, Rusia es un poder y no solo el vestigio de un poder que, en su tiempo, probablemente había sido sobreestimado.

Pensamos que otros, emergentes, mencionados por todos, como son China y la India son poderes, con su propia visión de lo que son, de lo que quisieran ser y de cómo quisieran ver al mundo. En estos dos casos, sobre todo en el segundo, hay inclusive un sobredimensionamiento de lo que son hoy. Son poderes, van creciendo y adquiriendo una mayor presen-

cia, despiertan cierta histeria en el mundo desarrollado y si hoy se infla su capacidad es pensando que mañana (diez o veinte años), será demasiado tarde para contenerlos y, eventualmente, enfrentarlos. Las exageraciones sobre el dinamismo de la India tienen la mal disimulada intención de ponerla como contrapeso a China hasta fomentar rivalidades, desavenencias entre estos dos países asiáticos; lo mismo ocurre al intentar levantar a un maltrecho Japón frente a China. Temores y maniobras, no tanto frente a lo que son hoy sino a lo que se piensa que podrían ser en el futuro, sobre todo en el orden económico y demográfico, y para China, en el orden militar.

China y la India, focos de viejas civilizaciones, fueron sometidas, hace un siglo, a la dominación del consorcio de potencias hegemónicas la primera; al poder colonial inglés la segunda; son, hoy por hoy, países que preocupan, que resuscitan antiguos y difusos temores, como fue el peligro amarillo hace un siglo. Ambas conocen éxitos económicos, no iguales ni parecidos; ambas son potencias nucleares autónomas, aun cuando no en la misma dimensión. China quiere jugarla en el escenario mundial, la India en el escenario regional, por ejemplo, frente a Pakistán (¿y a China?).

Japón no sabe si es puesto avanzado de otros frente a China, fuerza autónoma o ya fuerza en algo dependiente de China y esta duda va a explicar las oscilaciones de su política exterior y la evolución de una economía llena de incertidumbres.

Tampoco va a ser fácil, para Rusia, definirse frente a China. Empresa distinta es buscar las ventajas, a corto plazo, que pueda proporcionarle ayudar a China a definir sus necesidades y carencias. En forma algo caricaturesca podríamos decir que Rusia se pregunta qué es lo que más le sirve: una Rusia en Europa, una Rusia en Asia, una Rusia entre las dos, para seguir siendo una Rusia en el mundo.

Las regiones difíciles del mundo de hoy son, todo bien considerado, en las que nadie ejerce hegemonía solitariamente o en condominio. Debería ser el papel de la organización internacional, de la ONU, darles la mano, procurarles seguridad e instrumentos para el desarrollo. A la deriva, criticada por doquier, la ONU no está en condiciones de cumplir con esta obligación. Estas regiones del mundo donde, en buena parte, se definen las características del sistema internacional de mañana son el Medio Oriente, África, América del Sur.

En el Medio Oriente, la invasión a Iraq y la derrota de Saddam Hussein, la dificultad de vencer las resistencias y reconstruir un país conforme a los deseos de los Estados Unidos, pilar del control sobre los demás países, de Irán a Arabia pasando por Siria, es ejemplo de un neo colonialismo que encuentra su justificación ideológica en la presentación de los peligros de un radicalismo musulmán y su justificación económica, aun cuando se suele negarla, en el control de las inmensas reservas petroleras de la región. Las dificultades para generar una solución a

la larga y cruel crisis entre Israel y el pueblo palestino, una solución aceptable para los dos pueblos y sus vecinos, revelan las limitaciones de las potencias occidentales, en primer lugar la más implicada, los Estados Unidos. Cada operación tiene un costo para los gobiernos y éstos no tienen la capacidad de ser los bomberos de un mundo en el que se multiplican los factores de crisis. Existen, en efecto, costos en términos monetarios, pero también en términos militares y, no se debe subestimarlos, en términos ideológicos o sea en capacidad de crear un modelo atractivo.

De Turquía a Arabia Saudita, pasando por el Líbano, las preocupaciones van creciendo, después de decenios de años de apoyo de las democracias occidentales a satrapías como en la península arábiga o de dictaduras como Egipto o Pakistán. Semejante benevolencia les quita a las potencias occidentales legitimidad para criticar a otros y hace dudar de su buena fe en las relaciones internacionales. Hay un abismo entre los discursos filantrópicos y las actuaciones egoístas. De esto, los pueblos de aquí y de allá empiezan a darse cuenta a pesar de la desinformación por los medios, fruto de la ignorancia en el mejor de los casos o de campañas sistemáticas en muchos casos. Las interpretaciones sobre la crisis libanesa del primer semestre del 2005, o sobre las elecciones iraníes de mediados de año son pruebas de los dos.

La miseria en África, los sufrimientos de los pueblos de este continente se pres-

tan a restablecer la buena conciencia europea y de los Estados Unidos: misiones de pacificación como la británica en Sierra Leona o la francesa en Costa de Marfil, hasta hace poco modelo de la descolonización a la francesa; los tribunales para juzgar a ciertos autores del genocidio en Ruanda, las vacilaciones en los casos del Congo o de Sudán, la orquestación de la campaña contra el gobierno de Zimbabwe, desde luego no ejemplar, pero que podría ser una manera de, indirectamente, apuntar contra el gobierno, hoy intocable, de África del Sur. La decisión del Grupo de los Ocho, reunido en Escocia en julio del 2005, de anular la deuda de dieciocho países, entre los cuales catorce africanos es otra muestra de esta actuación. Se dan los gobiernos buena conciencia frente a las críticas solidarias de sus propios pueblos y los reclamos de los interesados, a costo reducido: era una deuda impagable; no se trata de la totalidad de la deuda sino de parte de ella. Como medida aislada la condonación de la deuda no resuelve los problemas si no se complementa con medidas menos puntuales para ayudar al desarrollo y que éste beneficie a los pueblos africanos y no a un puñado de dirigentes políticos corruptos y cómplices, cada uno a su manera, del neo-colonialismo. Por fin, la lista de los países beneficiarios permite entender las segundas intenciones.

En América Latina, una evolución sorprendentemente rápida, como sincronizada, por las propias reglas políticas exis-

tentes, ha permitido el relevo de gobiernos incondicionales de los Estados Unidos y desacreditados adentro por otros que revelan intenciones de recuperar sus propias herramientas para decisiones políticas más autónomas, en particular en materia de políticas económicas y sociales.

Estos reformismos moderados, que podríamos considerar inclusive como simples inflexiones (entre el Brasil de Cardoso y el de Lula, por ejemplo) o resultados de coyunturas favorables (el mejor precio del petróleo, decisivo para la Venezuela de Chávez) aleja al sur del continente de la total sumisión a la voluntad de los Estados Unidos. Ésta no siempre es clara como se ve en las vacilaciones de la potencia en torno a la ratificación de la modesta Zona de Libre Comercio con América Central y de las contradicciones en la negociación de un acuerdo similar con los países andinos. En este contexto, las amenazas contra el gobierno de Venezuela demuestran una voluntad de intimidación. Será necesario seguir muy de cerca la próxima elección en México, donde, por los intereses en juego, Washington no admitiría fácilmente una victoria del candidato del PRD.

Ninguno de estos gobiernos en América del Sur se puede considerar como revolucionario en cuanto al cambio de las estructuras sociales internas, pero son frutos de coaliciones políticas donde el peso de los sectores populares es algo nuevo. Nueva también es su pretensión de formar un frente relativamente cohesionado para prestarse apoyo mutuo y resistir o,

en algunos casos, pasar a la contra ofensiva frente a las fuerzas dominantes en el mundo de hoy. Pasar de la retórica, intentar, con prudencia, construir una integración a la medida de sus posibilidades es algo nuevo y que enseña a los latinoamericanos a conocerse mejor a sí mismos. ¿Qué hay muchos titubeos, pasos en falso? es cierto, ¿qué no existan perspectivas claras sobre lo que se quiere construir?, ¿dónde más las hay?, pero hay voluntad de mostrar que la vía del liberalismo de ayer ha fracasado y de buscar otra, diferente. ¿Qué puede fracasar?, desde luego y sobre todo cuando se mide la correlación de fuerzas internas propias de cada país y la actitud negativa de las principales potencias mundiales. A ella se junta la de la mayoría de los intelectuales de estos países que, en nombre de la denuncia del populismo, de la demagogia, cuando no por racismo o en defensa de la elite local, multiplican los ataques a esta actitud nueva. El populismo más que un programa político es una actitud, un comportamiento y, en los últimos años, ha habido más populismo de derecha que de izquierda en el continente.

Dentro de este panorama suramericano se distingue la situación de las capas gobernantes de Colombia; enfrentadas a un conflicto interno de larga duración (y bajo perfil, añadiría Alfredo Rangel), que para ellas es pecado calificar como tal, que las radicalizó hacia un mayor autoritarismo, con una presencia creciente de los Estados Unidos que se articula entre la lucha contra la droga y la lucha contra el

terrorismo. Colombia aparece en sus propias condiciones, que no se deben subestimar, como una cabeza de puente contra estos gobiernos nacidos del inconformismo local. Según los problemas que se quieran subrayar, por razones de su situación geográfica, podría aparecer, de persistir estas tendencias, como lo que fue ayer la zona del canal de Panamá o como lo que se quiere hacer de Iraq en el Medio Oriente. Sin embargo, hasta para sus capas dirigentes, ciertos problemas económicos y sociales de Colombia, la acercan de la problemática, de las críticas y propuestas de los demás gobiernos de la región y la llevan a participar de la reflexión común.

Es un panorama de un mundo en movimiento, a veces muy rápido, el que tenemos ante los ojos. Expresión de este movimiento son los reclamos de una reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con la presencia de más países, y los reclamos sobre el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio o del Fondo Monetario Internacional que será difícil transformar en reformas. A su nivel, y para las Américas, expresión de estos cambios fue la reñida elección del nuevo secretario general de la OEA.

Otra característica de los cambios es la resistencia masiva que se siente y se ve tanto en los países de la periferia como en los países del centro a la orientación económica liberal. Se dirá que es desordenada, inorgánica, orientada «a la defensa de privilegios» y ¡el Código del Trabajo sería la última expresión de estos privilegios!

También se la tilda de conservadora o, al contrario, utópica en sus propuestas frente a las nuevas amenazas. Se expresa más en simposios, conferencias, marchas, publicaciones en la red... que en una fuerza política organizada, capaz de expresarse en las urnas; todo esto es cierto, pero con sus contradicciones, vacilaciones, localismos, son nuevas capas sociales o nuevas generaciones desde la India hasta Brasil, en España como en Corea, las que pretenden ser actores de sus propios destinos.

## **2. EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO: DE LA ELABORACIÓN A LA RATIFICACIÓN**

No nos detendremos sobre los desarrollos institucionales o innovaciones del Tratado Constitucional Europeo, presentados en *Oasis* del año pasado<sup>1</sup>.

Este tratado debía ser ratificado por los veinticinco países miembros de la Unión Europea entre el 2005 y el 2006 para entrar en vigencia el primero de noviembre del 2006.

Había sido elaborado por una convención para el futuro de Europa, compuesta por representantes designados de las instituciones europeas, en particular el parlamento, los gobiernos y parlamentos de los países y de la llamada sociedad civil. La presidió el ex presidente liberal francés Giscard d'Estaing quien fue el que

propuso darle el carácter de constitución. En veintiocho meses elaboraron este largo documento: Tratado que establece una Constitución para Europa, objetivo que iba más allá del propósito para el cual fue convocada la convención: establecer un proyecto de tratado que sustituyera a los de Maastricht y Niza. Su labor, en varias ocasiones, fue comparada con la de la Convención de Filadelfia, para los Estados Unidos, en el siglo XVIII, con la proclamada esperanza de dar nacimiento a otra potencia semejante. Giscard d'Estaing, pro europeo de siempre, y federalista de corazón, asumió un gran protagonismo que correspondía a su sueño secreto de llegar a ser, para la historia, el primer presidente de Europa.

La aprobación tuvo lugar en Roma el 29 de octubre del 2004 por el Consejo Europeo, organismo que reúne a los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros. Curiosamente también firmaron el Acta final los gobiernos de Bulgaria, Rumania y Turquía que no son miembros sino candidatos a la adhesión.

### **La estructura del Tratado Constitucional**

Se trata de un conjunto de textos cuyo núcleo central es el Tratado. Éste consta de 448 artículos repartidos en cuatro partes precedidas por un Preámbulo.

<sup>1</sup> Martínez, Miguel, Peña, Adriana: «La Constitución Europea: una solución para la política exterior y de seguridad común», en *Oasis 2004-2005*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pág. 141 y siguientes.

La parte primera, 60 artículos, define la naturaleza y los objetivos de la Unión, sus competencias, instituciones y vida democrática.

La parte segunda (artículos 61 a 114), es la Carta de los derechos fundamentales de la Unión.

La parte tercera (artículos 115 a 436), trata de las políticas y el funcionamiento de la Unión.

La parte cuarta (artículos 437 a 448) trata de las disposiciones generales y reglas de revisión del Tratado.

Además, forman parte del Tratado, 36 protocolos que tratan desde el principio de subsidiariedad hasta el Estatuto y las funciones del Banco Central Europeo, pasando por el régimen de Groenlandia o el Eurogrupo. Así mismo, son integradas a este Tratado cincuenta declaraciones que van desde explicaciones relativas a la Carta de los derechos fundamentales hasta el tránsito terrestre de personas entre Kaliningrado y el resto de Rusia o las reglas de aplicación del Tratado a Gibraltar.

En la publicación que el gobierno francés mandó a todos los electores para el referéndum de mayo del 2005, este conjunto de textos abarca 191 páginas en letra menuda, lo que da idea de la extensión del Tratado y, más allá de este indicador cuantitativo, de su complejidad y de la diversidad de temas tratados. El mismo texto fue sometido a revisiones y modificaciones tanto por parte de la presidencia de la Convención, sin discusión en la misma, como en varios consejos eu-

ropeos hasta junio de 2004.

## La aprobación del Tratado

Aun cuando se puede pensar que varios gobiernos tenían tal o cual reserva sobre aspectos del mismo, así como su transformación en Constitución, todos lo firmaron y, en conformidad con sus procedimientos nacionales, decidieron someterlo a ratificación en los plazos previstos. Para la mayor parte pasaba con un voto en el parlamento nacional; otros decidieron someterlo a referéndum de conformidad con su Constitución o para darle preferencia a esta vía sobre la parlamentaria. Con excepción sobre todo de Inglaterra, nadie pensaba que el proceso de ratificación pudiera sufrir tropiezos. El apoyo de la gran mayoría de los partidos políticos, de los medios de comunicación, de los gremios económicos y la central sindical europea así parecía garantizarlo. España puso un punto de orgullo en someterlo a referéndum primero que todos.

En un primer momento, las discusiones, a nivel del personal político, giraron en torno a tal o cual disposición como la conveniencia de llamar Constitución un tratado que, desarrollándolos, se situaba en la continuación de los anteriores tratados de Roma en 1956, de Maastricht en 1992 y de Niza en el 2000. A varios les parecía excesivamente solemne o prematuro tal apelativo. También fue objeto de discusión la no inscripción del cristianismo como valor de la Unión en el preám-

bulo. Esto resultó de la voluntad de varios estados de tradición laica y presentaba la ventaja de no impedir la adhesión futura de Turquía así como, eventualmente, de otros países de tradición no cristiana, como podría ser Bosnia. El gobierno Aznar, en España, el gobierno polaco, el Vaticano fueron los que más insistieron para tal reconocimiento. Se discutieron, en forma técnica, casi matemática, las complejas reglas de ponderación de votos en los casos en que se requiera de una mayoría calificada; estas nuevas reglas modificaban, en detrimento en particular de España, las establecidas, cuatro años antes, en Niza. El gobierno Aznar no aceptaba este cambio que sí aceptó su sucesor, el gobierno de Rodríguez Zapatero.

Después de viajar por España e Italia, posteriormente a la ratificación del Tratado en estos dos países, por referéndum en el primer caso y ratificación parlamentaria en el segundo, el autor de este artículo pudo darse cuenta que la mayoría de los electores no habían tenido acceso al texto del Tratado sino tan solo a extractos o resúmenes oficiales. Este, en ambos países, se aprobó sin mayor resistencia aun cuando, en el caso de España, la mayor parte de los electores se abstuvieron. No tenían un mayor conocimiento del significado simbólico y práctico de este documento. El presidente del gobierno español, recién intronizado, sinceramente pro eu-

ropeo, consideró que el referéndum, su aprobación, sería una manera de consolidar su poder al obligar al principal partido de oposición, el Partido Popular, a votar a favor. Con los votos socialistas y populares más de las tres cuartas partes del electorado debían votar a favor, lo que en efecto ocurrió. En Italia tanto la coalición conservadora del gobierno de Berlusconi como la coalición de oposición liderada por Prodi, presidente saliente de la Comisión Europea, se pronunciaron a favor asegurando una mayoría aplastante en el Congreso a la ratificación. En todos los países se pensaba que el voto favorable de conservadores y social demócratas aseguraría el éxito. Tony Blair, jefe del gobierno inglés apostó también a la vía del referéndum en un país en que el sentimiento pro europeo es mucho más débil tanto entre laboristas como entre conservadores. Nadie se arriesgaba a pronosticar una aprobación por el pueblo inglés que podría depender de las incidencias de la vida política, de la coyuntura económica, hasta del conflicto iraquí.

Curiosamente mientras Blair afirma que la Constitución es «el rechazo de Europa en tanto que Estado superfederal», para el presidente español del Parlamento europeo está «marca una ruptura de una Europa antes que todo económica hacia una Europa política»<sup>2</sup>. Se notaba, así, que podían darse varias lecturas del mismo texto.

<sup>2</sup> «The great debate begins», en *The Economist*, Londres, vol. 374, n° 8413, 12 de febrero de 2005.

### 3. EL REFERÉNDUM EN FRANCIA:

En Francia, el presidente Chirac no quiso ser menos que Blair y se pronunció también por la vía del referéndum a pesar de la experiencia de la difícil ratificación del Tratado de Maastricht por el 51% de los electores y con una fuerte abstención. Predominó la creencia que, esta vez, la ratificación sería mucho más fácil como lo indicaban los primeros sondeos que daban más de las dos terceras partes de los electores a favor. Con la aprobación popular, el presidente pensaba reconstruir su maltrecho capital político, mermado por las difíciles situaciones económicas y sociales. Pensaba también que, al proceder así, dividiría a la oposición de izquierda en la cual coexisten partidos favorables al Tratado y partidos hostiles, como ya se había visto. Por lo tanto, desde el inicio, no era ajena a la adopción de este procedimiento la maniobra política interna.

Confrontado a un debate algo inesperado en su seno la dirección del partido socialista acordó celebrar un referéndum interno. El 56% de los militantes que votaron se pronunciaron por el **SI**, pero las dos minorías del partido y su número 2, el ex jefe de gobierno Laurent Fabius, uno de los aspirantes a la candidatura presidencial para el 2007, se pronunciaron por el **NO**. Más aún, después de conocidos los resultados de esta consulta interna, la mayoría de los partidarios del **NO** decidieron, según modalidades distintas, proseguir su campaña en contra de la ra-

tificación, confirmando, para el presidente Chirac el éxito, más allá de lo esperado, de su maniobra.

Las encuestas mostraron dos momentos en la larga campaña de más de seis meses; desde octubre del 2004 cuando los comunistas repartieron el texto del Tratado anotado por ellos hasta marzo del 2005, el **SI** era mayoritario en las encuestas; a partir de este mes y con excepción de un periodo en que el **SI** retomó la ventaja, el **NO** dominó con una mayoría entre el 51 y el 55%, pero con una señal de fuerte indecisión y una posible gran abstención. Chirac decidió adelantar la fecha de la votación prevista para octubre a finales de mayo.

La principal central sindical, la CGT, que inicialmente había decidido no dar una consigna de voto se vio obligada por sus militantes a pronunciarse a favor del **NO**.

El 29 de mayo no dejó lugar a dudas. Con una fuerte participación, no prevista, el **NO** resultó mayoritario con el 56% de la votación. Teniendo en cuenta las alineaciones políticas locales el mapa electoral francés resultó novedoso. El **SI** ganó en muchas grandes ciudades como París, Lyon, Burdeos, Estrasburgo, pero el **NO** resultó mayoritario en Marsella, Lille, todos los suburbios así como en la mayoría de regiones agrícolas. El **SI** sólo ganó en tres regiones: Oeste (Bretaña), este (Alsacia) y Centro, regiones tradicionalmente conservadoras.

Se discutió mucho en los días siguien-

tes las proporciones del **NO** de extrema derecha, Frente Nacional y soberanistas de Philippe de Villiers y del **NO** de izquierda, para descubrir que éste era ampliamente mayoritario con el 80% de los obreros, el 70% de los empleados, 90% de los agricultores (poco numerosos ya), la mayoría de los jóvenes de ambos sexos y los adultos. El **Sí** ganó entre los franceses jubilados. La extrema derecha representaba menos del 15% de la votación. El partido de gobierno (UMP) había votado en su gran mayoría por el **SI**, pero el electorado socialista había votado en un 60% por el **NO**. No se puede decir que la sorpresa fue total, pero muchas de las enseñanzas de la elección pesan y pesarán bastante para que merezcan ser reseñadas.

### Argumentos de los unos y de los otros:

Inicialmente en Francia como en los demás países, el gobierno pensaba presentar como técnicos, no políticos, los argumentos que pesaban a favor de la ratificación: instituciones mejor definidas con mayor capacidad de decisión y agilidad. Se insistió sobre las novedades de la declaración de derechos incorporada al texto constitucional a pesar de las fuertes reticencias de Londres. En Francia se insistió en particular sobre los nuevos mecanismos de votación (aun cuando Francia perdía la paridad con Alemania, lo que se explica por las diferencias de población), las garantías presupuestales, los avances de una

política común de defensa y el mantenimiento por varios años de la política agrícola común.

Otros, como los miembros de la dirección socialista, inicialmente, apuntaban a que el documento no era perfecto, pero que representaba el mejor compromiso posible, teniendo en cuenta la fuerza de los conservadores en Europa. Se podría mejorar con el tiempo y se valoraba el aumento del poder del Parlamento europeo, así como la llamada iniciativa ciudadana por la cual un millón de ciudadanos de varios países podrían invitar a la Comisión a someter una propuesta sobre determinadas cuestiones. La mayoría del partido verde, tradicionalmente dividido, se pronunció también a favor de la ratificación.

Desde un comienzo, hacia diciembre del 2004, la mayoría de los electores de los partidos de la derecha francesa, que apoyan al presidente Chirac, se mostraron favorables al proyecto de Tratado; la UMP, típico *catch all party*, formado para apoyar la candidatura de Chirac a la reelección en el 2002, también los restos de la democracia cristiana, UDF, mucho menor y con un apoyo más o menos crítico al gobierno.

En la extrema derecha, el Frente Nacional siempre se había opuesto a la Unión Europea así como otras pequeñas formaciones políticas que podían representar más o menos el 20% de la votación. Uno de los argumentos de esta extrema derecha nacionalista, algunos de ellos prefieren decir, soberanistas, que llegó a

contaminar el **SI** de derecha fue su oposición al ingreso de Turquía por ser un país musulmán que sería el mayor país de la Unión en términos de población.

En la izquierda se pronunciaron en contra del Tratado, el partido comunista, sombra de lo que había sido, y dos agrupaciones trotskystas, en total un poco más de 19% de la votación; con ellos una ONG anti-globalización, la agrupación ATTAC, de cierto impacto, pero más como círculo de estudios y de protesta que con arraigo electoral. ATTAC da a conocer sus ideas por la web y por el mensual *Le Monde Diplomatique*.

En diciembre de 2004 el **SI** tenía el 69% de la votación para bajar a 63% en febrero y 48% en la última semana de marzo.

Existen varias hipótesis para explicar este descenso. En la derecha y el partido socialista se denunció para los opositores, una votación del miedo, de la gente que teme a las innovaciones y se denunció una xenofobia para decir que los del **NO** lo que temían era la venida a Francia del «fontanero polaco». Este episodio fue profusamente usado cuando, inicialmente, el que habló de este mítico fontanero fue el ex comisionado holandés Bolkestein, para explicar que, para un arreglo de tubería en su finca francesa, no había podido encontrar un fontanero francés disponible y que solo un polaco lo había desvarado. Anécdota, pero típica.

En la izquierda pesó mucho para el voto en contra una grave preocupación

social a partir de congelaciones salariales, el desempleo y olas de despidos, la llamada deslocalización de empresas hacia Europa Oriental o Asia. Se traducen en protestas: desfiles, huelgas en particular en la función pública, en Colombia se diría empleados oficiales: ferroviarios, correos, electricistas, educadores. También desempeña un papel el aumento de la precariedad laboral, en ruptura con el Código del Trabajo, en la búsqueda del libre despido y de los contratos de plazo fijo. Existe la sensación de un aumento del costo de vida desde la implementación del euro, en contradicción con los datos oficiales que registran un alza de más o menos 1,7% anual. De la misma manera, a pesar de cierta baja del impuesto sobre la renta (11% en tres años), los contribuyentes perciben un desproporcional aumento de los demás impuestos: regionales y locales (explicados por el traspaso, por el gobierno central, de competencias, en nombre de la descentralización, no financiadas por el gobierno) y de los impuestos indirectos: IVA, a la gasolina y al tabaco.

Al lado de esta situación social de los asalariados, los agricultores temen una baja de ingresos que podría ser causada por un paulatino desmonte de la política de subsidios, de la política agrícola común europea.

Este inconformismo social se traduce en el descrédito del presidente y de su gobierno, descrédito que fortalecen acusaciones de corrupción y que evidenciaron sus derrotas en las elecciones regionales cuando, en el 2004, la derecha perdió el

control de casi todas las regiones a beneficio de socialistas, verdes y comunistas aliados. El gobierno se sigue pronunciando a favor de la liberalización económica controlada, del desmonte de un Estado tradicionalmente fuerte y de sus servicios públicos, apoyado en una fuerte mayoría en las dos asambleas que forman el Congreso.

Los adversarios del Tratado empezaron a poner en evidencia el tono de la parte III que no había sido comentada o distribuida con el argumento que sólo reproducía el texto de tratados anteriores. Esta parte constituye también la puesta en obra de la definición del artículo I,3,2 (objetivos de la Unión) que alude a «un mercado interior de libre competencia, no falseada», en los artículos III,130 y siguientes. Por ejemplo, el III,178 enuncia la política económica de la Unión que debe hacerse «en el respeto del principio de una economía de mercado abierta en la que la competencia es libre». Para muchos, inclusive entre los que decidieron aprobar el Tratado, existe la opinión de que esto no constituye una materia de naturaleza constitucional sino que más se asemeja a un programa de gobierno, en este caso liberal.

Lo que dificultaba la aprobación del texto era que cualquier modificación de él supone, en un futuro, la unanimidad de los países miembros lo que vuelve imposible de cumplir la promesa de los que pedían aprobar el Tratado, por imperfecto que

fuera, y que se perfeccionaría en el futuro.

Este examen del Tratado sorprendió en la medida en que, en múltiples reuniones, los electores llegaban con su texto anotado. Durante varios meses los libros más vendidos fueron comentarios más o menos arduos de derecho constitucional europeo que poco tienen que ver con un best seller. Fueron muy consultados los sitios internet que trataban del tema. Se cita el caso de un profesor de secundaria de la ciudad de Marsella, Etienne Chouard, totalmente desconocido, que recibió hasta treinta mil consultas diarias en su sitio web. En la red se publicaron dos millones y medio de páginas en 295 sitios dedicados expresamente al debate (161 para el **NO**, 79 para el **SI**, 23 abiertos por los grandes medios, 15 institucionales y 17 más que no tomaron posición).<sup>3</sup>

Esta discusión pública, inédita, terminó por generar una desconfianza hacia una presunta voluntad de disimulación, hacia una imposición a través del Tratado de una política liberal impopular. No hubo aceptación de una delegación de poderes o de una votación a ojos cerrados.

Un acontecimiento casual, o torpeza, o exceso de confianza, fortaleció esta naciente convicción. Un órgano de prensa dio a conocer un proyecto de documento de la Comisión Europea, redactado por el holandés Bolkenstein, destinado a sentar las reglas para privatizar los servicios

<sup>3</sup> Ghitalla, Franck, Fontillon, Guilhem: «Estudios sobre Internet y el referéndum», Universidad de Tecnología de Compiègne, 2005.

en la Unión. Los opositores franceses hicieron el vínculo entre este documento y el proyecto de Tratado, mientras los partidarios afirmaban que sólo era eso, un proyecto, que no sería aprobado y el gobierno de París pidió a la Comisión postergar la aprobación para después del 29 de mayo, asegurando que no lo aprobaría. Los partidarios del **NO**, denunciaban el vínculo que, según ellos, existe entre la política del gobierno de París y las resoluciones de Bruselas, capital de la Unión. A partir de este incidente se generó una discusión sobre el futuro de los servicios públicos, no mencionados por el Tratado que sólo se refiere a los servicios de interés económico general, que no tienen el mismo sentido.

En cuanto a un desarrollo importante de la política de defensa y seguridad común el Tratado, en su artículo I, 41, 2 la subordina a que tenga lugar de conformidad con las reglas de la OTAN lo que perenniza esta organización dominada por los Estados Unidos y le quita cualquier margen de independencia.

En estos acontecimientos las tendencias opuestas a la aprobación siguieron mayoritarias, con excepción de un breve momento, a finales de abril, un mes antes de la elección. Repetidas intervenciones de Chirac, por la televisión, no cambiaron nada. Los partidarios del **NO** multiplicaron las iniciativas directas ante la opinión mientras los medios de comunicación oficiales y privados, en su gran ma-

yoría, se inclinaban hacia el **Sí** y las reglas oficiales de equilibrio de la campaña eran puestas de lado; los tiempos de intervención del presidente, por ejemplo, no eran computados y sólo se adjudicó tiempo de campaña a los socialistas o verdes por el **Sí**. La exposición de motivos del proyecto de ley enviado por el gobierno a todos los electores tenía una redacción lejos de la objetividad que se puede entender reproduciendo los títulos de sus consideraciones: «Una Unión, cimentada en valores y objetivos comunes; un funcionamiento de Europa más eficaz y más democrático, entre Europa y los estados; competencias clarificadas; políticas europeas fortalecidas para responder a nuevas esperanzas; el zócalo de un nuevo avance europeo». La dirección del partido socialista, con el correr del tiempo, se olvidó de sus reservas en relación con el texto y empezó a defenderlo sin restricción.

Muchos de los partidarios del **SI** empezaron a criticar al presidente por haber optado por el referéndum en lugar de un voto por el Congreso que, como en los demás países, hubiera dado una inmensa mayoría, pero con esto, solo subrayaban el divorcio entre la opinión pública y el poder político. Fue frecuente la petición «es deseable que sean no la calle y los periódicos tabloides sino dirigentes en algo esclarecidos quienes tomen las buenas decisiones para la Europa de mañana»<sup>4</sup>. Democracia y afirmación de la democracia

<sup>4</sup> Kauffman, Pascal: «El futuro del euro», en *Sud Ouest*, Bordeaux, 4 de julio 2005.

sí, pero que ésta la vayan ejerciendo las elites autoproclamadas. El director del Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI), comentarista de peso (y, en su tiempo, secretario privado de Giscard d'Estaing) lo expresó en términos fuertes. Puso en evidencia la necesidad de un documento corto, tajante y reducido a lo esencial, dejando para otros documentos todas las modalidades de aplicación, aunque incluyendo un procedimiento riguroso, real de revisión. Añade esta reflexión: «Someter directamente a los ciudadanos textos de una gran complejidad técnica, que suponen largos esfuerzos y una gran experiencia para una plena comprensión puede ser halagüeño para algunos o humillante e inquietante para otros. ¿Es esto la mejor práctica de la democracia? Tengamos el valor de hacernos esta pregunta... la experiencia histórica muestra que la democracia directa tiene poca posibilidad de llevarnos a buenos resultados. El peor enemigo de la democracia es la demagogia que viste su hábito y la pervierte»<sup>5</sup>. Reflexión que va más allá del referéndum. Como se sabe los pueblos no son demócratas.

Se criticó en Francia y a Francia, por haber tomado una decisión en función de criterios ajenos al propio texto y propósito. Se intentó mostrar más arriba que no fue tan cierto. Pero es propio de los referendos, aun cuando no se diga, mezclar elementos diversos, más allá de la misma

pregunta. Casi siempre, en particular en países donde se practican muy de cuando en cuando, tienen un componente plebiscitario a favor o en contra del dirigente de turno, que éste se dé por aludido o no. En este caso el presidente de Francia cambió el jefe de su gobierno y lo recompuso para proseguir la misma política en función de objetivos secundarios o particulares. Que los electores le hayan mezclado elementos ajenos a la pregunta depende de sí y cómo ha tenido la oportunidad de expresarse. Cuando le dan la palabra y guarda algo atravesado, sería ingenuo pensar que no lo va a decir. Es lo que le abjuraba el jefe del partido socialista que le pedía que sólo se pronunciara sobre el Tratado y esperara dos años, hasta el 2007, para condenar a Chirac y a su política. No hubo tal paciencia. Como mecanismo político el referendo tiene efectos perversos imprevisibles. El presidente de Francia se desgastó y perdió el control de su propio partido que cayó en manos de su joven y ambicioso rival, Nicolás Sarkozy, candidato favorito de una derecha enérgica para el 2007. El partido socialista se dividió profundamente y su principal dirigente, François Hollande, se debilitó en su confrontación con el «noista» Fabius y en medio del desconcierto de la militancia. Resurgió el partido comunista con su capacidad de agitación y uno de los dos partidos trozkistas, la Liga Comunista Revolucionaria, opacó al otro, Lucha Obrera, y se acercó al resto de la izquierda.

<sup>5</sup> Montbrial, Thierry de: «El 29 de mayo y la democracia», en *Le Monde*, París, 24 de junio 2005.

Tanto en Francia, como algunos días después en Holanda, otro país entre los seis fundadores, con un rechazo aún mayor, se condenaron a la vez la política nacional, en ambos casos un neo-liberalismo con, en Francia, un barniz de tercermundismo y de nacionalismo. El presidente Chirac llamaba a aprobar el Tratado en nombre de la lucha contra el liberalismo del cual era portador, según él, el primer ministro socialista inglés, Blair. Pero en sus análisis, la gente no terminaba de entender por qué las prescripciones de orden liberal eran de tipo obligatorio, prescriptivo como el ya citado artículo 179 mientras que el enunciado de derechos se hacía en términos de posibilidad o con uso del condicional. Fue sintomático el debate sobre la sustitución del tradicional «derecho al trabajo», por el «derecho de trabajar» que sufre una lectura muy diferente cuando no contradictoria con el anterior o sea que los electores tenían la posibilidad de confrontar el texto propuesto con su experiencia vital que, en el caso de Francia, tiende a reescribir el Código del Trabajo al limitar la protección del empleo y el derecho de huelga<sup>6</sup>.

#### 4. ¿CRISIS EUROPEA?

Al aproximarse la fecha de votación en Francia se discutió en Europa la necesidad o no de un plan B ¿Qué hacer en

caso de rechazo? ¿Cómo iba a ser la reacción de los demás países y de las instituciones de la Unión? Curiosamente, después de conocidos los resultados se acusó a los partidarios del **NO** de haberle mentido al electorado haciéndole creer a la existencia de un plan B cuando la persona que trajo este tema fue el ex-presidente de la Comisión, el socialista Jacques Delors, partidario del **SI**.

Entre los partidarios del **NO**, en la izquierda, existían dos posiciones: los que no veían la necesidad de un texto de carácter constitucional y los que proponían modificarlo, quitándole la parte III y simplificando, puliendo el preámbulo y las partes I y II. También estaba sobre el tapete la posibilidad de reformar el texto sin la necesidad de la unanimidad. ¿Por qué vía? con una negociación entre gobiernos, sin volver a una convención designada. A esto los partidarios del **SI** contestaban que, en la Europa de los veinticinco, eran más los partidarios de una Europa más liberal que los partidarios de una Europa más social, característica que podría aumentar con las elecciones alemanas previstas para septiembre de 2005 que llevaron a una gran coalición de conservadores y socialdemócratas; la CDU y los liberales, en la materia, son mucho más próximos de la posición de Blair que de la izquierda francesa.

Sobre este peligro o posibilidad de más liberalismo y menos Estado insistían

<sup>6</sup> Para un buen análisis inglés, en vísperas del referéndum en Francia, ver: «A severe crisis of identity; France and the EU», en *The Economist*, Londres, vol. 375, n° 8428, 28 de mayo 2005.

en Europa los sectores de opinión conservadores y el empresariado.

Después de los resultados adversos de Francia y Holanda, a pesar de voces que querían mantener las ratificaciones ya conseguidas y las por hacer, que se expresaban en la Comisión, en la presidencia del Parlamento europeo, los demás países parecían considerar el Tratado como muerto (aun cuando no enterrado). El gobierno de Londres renunció a someterla a referéndum, muy difícil de ganar y, apuntaba a Francia como responsable de la situación. Solo el entonces presidente del Consejo europeo, para el primer semestre 2005, y primer ministro de Luxemburgo decidió mantener el referéndum y lo ganó con una mayoría para el Sí del 56% bastante débil ya que casi todos los partidos locales lo respaldaban y con una fuerte abstención.

El director del Hudson Institute de los Estados Unidos, Irwin M. Stelzer expresó una idea que era muy común<sup>7</sup>:

«Es mejor abandonar el tratado constitucional y, por ejemplo, dedicar todas las fuerzas a cumplir con los objetivos de reforma y desarrollo de Lisboa. Comprendo que los ciudadanos europeos tengan el sentimiento de haber sido engañados. No se les dice la verdad. Europa no puede ser un baluarte, una barrera. No es una manera de rechazar el mundo tal cual es sino de enfrentarlo con mejores cartas».

Los más pesimistas aseguraban que lo que había muerto no era tan solo el texto constitucional sino la propia Unión y no faltaron ministros, en Italia, que pidieran el abandono del euro para volver a la lira nacional.

Algunos propusieron proceder a presentar el texto del Tratado a los franceses y a los holandeses después que hubiera sido aprobado por los demás países. Esta propuesta no despertó ningún entusiasmo entre gobiernos que empezaban a temer un efecto dominó del **NO** francés; París bien sabía que se corría el peligro de una segunda negativa ya que era imposible pasar por el Congreso en esta segunda votación cuando la primera había sido por consulta popular.

Con estos análisis y propuestas se llegó a la cumbre europea ordinaria, el 16 y 17 de junio en la que debía asumir la presidencia por seis meses, el primer ministro inglés. Llegaron a esta reunión un Schroeder que se sabe agonizante, un Chirac con un K.O. técnico y un Blair reelegido, pero con un 35% de la votación en las elecciones inglesas de mayo. Él supo aprovechar el protagonismo que le daba ser el huésped de la reunión y el futuro presidente del Consejo Europeo. Públicamente se dejó en la sombra el tema de la aprobación del Tratado y la disputa se trasladó a la discusión del presupuesto para 2007-2013 (el presupuesto europeo es

<sup>7</sup> Stelzer, Irwin M. «El mundo ha cambiado y Europa debe terminar por darse cuenta», en *Le Monde*, París, 1 de junio 2005.

plurianual), entre los partidarios de un presupuesto ampliado (1,14% del PIB europeo), los representantes de la Comisión, y los partidarios de un presupuesto mínimo (1% del PIB europeo), los grandes países, que ya tienen un déficit fiscal. También se discutieron los componentes del presupuesto con una violenta ofensiva de Blair contra la política agrícola común que representa el 41% del gasto de la Unión que consideró como un mecanismo francés egoísta y anticuado (pero apoyado por países con fuerte agricultura como España y Polonia así como por Alemania), mientras Chirac pidió la progresiva reducción y eliminación de la devolución presupuestal (*The rebate*, actualmente cinco mil millones de euros anuales), a Inglaterra negociada por lady Thatcher en los años ochenta. Volaron epítetos poco diplomáticos, frasecitas asesinas para llegar a promesas vagas que si uno hacía un esfuerzo en el futuro también el otro lo haría. La reunión coincidió con dos conmemoraciones de dos victorias inglesas sobre Francia a comienzos del siglo XIX: la naval de Trafalgar y la terrestre de Waterloo. Blair encontró el apoyo de Holanda, Suecia, Finlandia y, de forma más sorprendente, de España, así como de la oposición alemana. En ambos países se acusa al otro gobernante que, cuando habla de Europa, piensa en realidad con su país en la cabeza y no faltan quienes, en la esfera política francesa piensan que esto no hubiera sucedido al mantener a los ingleses por fuera de la Unión. Existe

la convicción de que, detrás de estos enfrentamientos, mal se disimula la actitud que hay que asumir en relación con los Estados Unidos y, en el período reciente, la división que se evidenció entre europeos en relación con la invasión de Iraq.

En definitiva, detrás de todo esto está la naturaleza y la posición de un actor internacional -en este momento la Unión- sobre problemas consensuales: el SIDA, el discurso sobre la pobreza o, con su nombre o amparados en la bandera azul de la Unión, varios grandes estados como Gran Bretaña, Francia, Alemania, España para América Latina, que conservan su propia visión del mundo, definen sus propios objetivos y los hacen avanzar en los escenarios que encuentran a mano; a veces están de acuerdo, a veces se ponen de acuerdo, a menudo esto los lleva a confrontaciones internas disimuladas detrás de frases sonoras o invocaciones a Carlos Magno.

En la cumbre el tema de la Constitución fue objeto de unos pocos pronunciamientos públicos y de concertaciones discretas que devuelven a la práctica de discutir y decidir a puertas cerradas qué tantos desastres ha causado ya. A pesar de la propuesta del presidente saliente, el luxemburgués, de seguir con la ratificación, la mayor parte de los países aplazaron los procesos siguiendo en esto al gobierno de Londres: Dinamarca, Portugal, Polonia, República Checa. Sigue el desconcierto sobre lo que se puede hacer, el **NO** de Francia y Holanda es contagioso. Ya llevó a la Confederación sindical europea a aban-

donar su inicial respaldo al texto para refugiarse en una especie de neutralidad a pesar de que la gran mayoría de los sindicatos miembros la habían respaldado. Mientras el presupuesto es, por ejemplo, una pelea de vendedores de plaza, la Constitución afecta la legitimidad y la naturaleza de la Unión. Quedó la sensación de un fracaso de la cumbre.

### Un aspecto de la crisis:

Uno de los problemas de Europa, evidente en Francia y Holanda, pero que podría también aparecer en cualquier otro país en una situación parecida es que la población comparte a Europa como zona de paz y aceptaría a Europa en tanto que zona de desarrollo y progreso social. Es, posiblemente, más dividida sobre la necesidad y las modalidades de la defensa común. Un temor que se comparte en varios países, es que no se quiere que Europa haga desaparecer los países, su historia, sus tradiciones, hasta su idioma (la única lengua común posible sería el inglés). Hasta se llega a hablar de la Europa de las regiones o de las nacionalidades.

El ex ministro francés de relaciones exteriores del último gobierno socialista, Hubert Vedrines, partidario del SI, retoma este argumento a su manera<sup>8</sup>: «lo que envenenó todo fue más bien este empeño en ridiculizar cualquier sentimiento pa-

triótico, normal, caricaturizar cualquier preocupación relativa a la ampliación, hasta legítimo, no xenófobo, a crear suspicacia sobre cualquier deseo bien natural de conservar cierta soberanía sobre su propio destino y su identidad en la mundialización, a barrer con desprecio cualquier crítica. Todo esto, con la inseguridad social, la inseguridad identitaria, el sentimiento de desposesión democrática, tapó las salidas y llevó a los franceses a golpear tan fuerte».

Es también una manera de volver a plantear el viejo debate entre una Unión federal o una Unión confederal, ambos adjetivos son tabúes, so pena de llevar a una grave crisis. Entonces se prefiere la ambigüedad de una Unión *ad hoc*.

En lo que se refiere al desarrollo existe la misma discusión. Algunos estudios económicos, no recientes, por simulaciones, tendían a mostrar que el crecimiento, sin las instituciones europeas hubiera sido exactamente igual ya que el crecimiento no necesitaba de la Comisión Europea y su burocracia, de una proliferación de reglamentos puntillosos. Existen países no miembros de la Unión y tan diferentes el uno del otro como Noruega y Turquía que conocen un mayor crecimiento. Hasta Inglaterra, el que más creció entre los grandes, se sujetó a un mínimo de los reglamentos europeos y se quedó por fuera de otros, siendo el haber conservado su moneda nacional, la li-

<sup>8</sup> Vedrines, Hubert: «Salir del dogma europeísta», en *Le Monde*, París, 9 de junio 2005.

**Crecimiento promedio anual del PIB en %<sup>9</sup>**

	1992-2002	2003	2004
Zona euro	1,9	0,5	1,7
Inglaterra	2,3	2,3	2,8
Estados Unidos	3,2	3,1	4,4
Japón	1,0	2,7	3,4
China	9,3	9,1	8,9

bra esterlina, el más notorio.

Desde hace unos veinte años el crecimiento de la Unión Europea es menor que el de otras partes del mundo. Lo único que se podría decir es que sería peor aun sin la Unión.

Dicho en otros términos, con una base 1990=100, para el 2004, en los Estados Unidos, el PIB estaba en el índice 150, mientras para la zona euro estaba en 130, 136 para Inglaterra, no miembro de la zona euro y, por fin, 120 para Japón.

Sin estar en la situación de Japón desde hace quince años: poco crecimiento, deflación y menor dinamismo de las exportaciones, la Unión Europea conoce un crecimiento modesto, controla bien su inflación y sigue con su dinamismo exportador, con la tercera parte de las exportaciones mundiales frente a la quinta parte para los Estados Unidos. Su problema mayor es un crecimiento inferior en los doce últimos años en más de un punto al de los Estados Unidos (1993- 2004: 3,4 % anual para los Estados Unidos y 2,1% para la Unión). Al tener en cuenta

la evolución demográfica diferente de las dos regiones, el crecimiento per cápita en los Estados Unidos ha sido del 2,1% mientras el europeo es del 1,8%; la diferencia se debe esencialmente a los datos de Alemania. El resultado de estas diferencias acumuladas hace que, en quince años el PIB que era entonces igual al de los Estados Unidos, haya quedado, para la Europa de los quince, muy por atrás.

También se puede hacer observar que la introducción del euro y la existencia del Banco Central Europeo en nada sirvieron para mejorar los resultados económicos de la región, argumento que se usó abundantemente cuando la creación de la moneda.

De esta diferencia de resultados entre los dos polos del desarrollo capitalista existen muchas interpretaciones, entre otras, en términos de productividad y competitividad, demografía, del papel respectivo de los bancos centrales, etc.

En una visión más ideológica que económica se ha querido contrastar los resultados de una economía que se pretendía social de mercado, según la frase del autor

<sup>9</sup> OCDE.

del milagro alemán, el conservador Ludwig Ehrard hace medio siglo con otra del libre mercado desarrollado en los Estados Unidos desde hace veinticinco años. La medición del resultado global no es fácil, pues, supone usar indicadores cuantitativos y otros cualitativos. Se hace observar, por ejemplo, que si la productividad total de los Estados Unidos es superior a la europea, argumento de muchos partidarios de un modelo norteamericano para Europa, la productividad por horas trabajadas es superior en esta región y sería simplemente la expresión de un modelo diferente en el que los trabajadores europeos aprecian el tiempo libre y los espacios culturales; lo mismo, desde otro ángulo, aprecian la protección social y no le ven forzosamente una ventaja al libre despidido. Ellos no admiten la reflexión de la principal responsable patronal francesa «la libertad de pensar termina donde empieza el Código de Trabajo».

En los años ochentas se presentó un modelo japonés que complementó un modelo coreano. Desaparecido el primero como modelo y europeizado el segundo, en estos primeros años del siglo XXI, el nuevo modelo de moda es el norteamericano o, por lo menos, la visión del que se nos ofrece. Inglaterra sería el buen ejemplo de la aplicación de este modelo en el viejo mundo. Desde este punto de vista económico y social no es evidente que sea tan atractivo y no se sabe hasta cuándo funcionará y hasta qué punto es aceptable la cultura que supone. También

la economía norteamericana conoce sus graves problemas: modelo para afuera, bien vendido, acumulación de problemas para adentro: déficit fiscal y déficit comercial insostenibles.

En el debate europeo sobre los Estados Unidos está presente la conciencia de la rivalidad existente y que se nota en el trato respectivo de las monedas: que si baja el dólar en relación al euro, mal; pero si sube, también mal. Entre estos dos bloques tecnológicamente avanzados la disputa tiene lugar, en relación con la exportación de bienes agrícolas y su elaboración por la agro industria; las acusaciones mutuas y de bastante mala fe sobre subsidios y *dumpings*; en la tecnología avanzada sería en la lucha por exportar los productos de las dos empresas aéreas mundiales: Boeing y Airbus. En materia de biotecnologías, en las aplicaciones de los recientes descubrimientos genéticos. Con las rituales invocaciones al libre mercado, a la apertura, se disimulan prácticas proteccionistas discriminatorias que también salpican a terceros. Se traslada también esta rivalidad a los productos de la cultura o a prácticas de gobierno como la invocación a la seguridad nacional y de los particulares para restringir libertades o derechos tradicionales.

¿Será pertinente la idea que para superar al otro hay que copiarlo? y para superar ¿hay que poner en peligro el futuro ambiental de la humanidad?

Dentro de la misma Unión Europea, sus instituciones comunes, sus reglas y sus

resultados, no hay una gran homogeneidad. A unidades geográficas comparables: Alemania con Francia o Italia, Irlanda con Portugal, etc., estos resultados pueden ser muy diferentes. El mayor crecimiento de todos los países ha sido el de Irlanda mientras Grecia o Portugal se han quedado bastante rezagados. En todos estos ejemplos el instrumento de medición: PIB, PIB PPP, PIB per cápita, pueden ser insuficientes; su crecimiento no es un indicador de bienestar o de satisfacción.

El real funcionamiento de la Unión y, para los que son miembros de ella, de la zona euro, son mal conocidos de la gente que tiene dificultades en distinguir, en lo bueno como en lo malo, lo que se debe a la Unión y lo que se debe a la política nacional, la de Berlín, la de Roma o la de Helsinki. Bajo las apariencias y los hábitos de la integración subsisten realidades múltiples. No es anormal, los países siguen siendo distintos, arrancan de puntos diferentes, las metas que se fijan pueden no coincidir sin ser excluyentes: Polonia no adhiere a la Unión por las mismas razones que Chipre. Todos quieren crecer, modernizarse y, para ello, exportar en condiciones estables, pero la desgravación fiscal a las empresas que inició Irlanda, prosiguen los países bálticos o Eslovaquia puede no ser la finalidad de Francia o Alemania.

Lo importante de un proceso es hacer crecer la seguridad de los que entran en él, entendiendo, en primer lugar, el bienestar de la población, libremente determinado, como el constituyente prima-

rio de esta seguridad.

Con la dificultad de presentar un modelo norteamericano para Europa se ha querido distinguir a los buenos alumnos. Al tratar de los progresos de Inglaterra se suelen atribuir a las reformas liberales de Margaret Thatcher en los años ochentas, mantenidas y desarrolladas por Tony Blair. Nunca se pone en evidencia el efecto que tuvo para este país el descubrimiento de los yacimientos de petróleo del Mar del Norte que lo volvió autosuficiente y exportador con sus positivos resultados para los ingresos del Estado. Ayer fue Holanda al que se daba el mérito de mantener una baja tasa de desempleo. Se comprendió luego que se debía antes que a su política a un gran esfuerzo asistencial y a una hábil presentación de los datos en la estadística oficial. Los ingresos fiscales de este gran productor y exportador de gas natural le permitió esta política. Durante la campaña por la aprobación del tratado constitucional el buen ejemplo pasó a ser Dinamarca y su trato del desempleo.

En primer lugar, de los países de la zona, sólo crecen más que el promedio: Irlanda, Finlandia y España. Los tres tienen también superávit fiscal (0,1% del PIB en el caso de Irlanda, 1,9% en el caso de Finlandia, 0,01 % en el caso de España). Una de las críticas fuertes apunta a la política del Banco Central Europeo que, para limitar la inflación (lo que se logra), le rompió las vértebras al crecimiento que no forma parte de sus tareas. Países como Alemania reclaman una baja de las tasas

de interés; otros, de fuerte crecimiento, con amenaza de inflación, piden un alza de las mismas.

Si bien existe la zona euro, no es homogénea, mucho menos, en todo caso, que las diferentes partes de los Estados Unidos (noreste, sur y región del Pacífico). Las estadísticas que promedian los resultados europeos disimulan estas disparidades. Es así como, por su peso relativo, el país que más inclina hacia abajo las curvas estadísticas es Alemania, mientras que ni los datos irlandeses ni los de Malta o Eslovenia, países menores, tienen la capacidad de corregir este efecto. De Alemania se dan varias explicaciones como son el costo de la mano de obra y, sobre todo, las malas condiciones económicas de la reunificación con la ex RDA. Este argumento se usa a menudo para poner en guardia sobre las condiciones de la adhesión de Europa del Este a la Unión que podría producir los mismos efectos.

La falta de crecimiento se atribuye, en parte, a circunstancias exteriores como el conflicto de Iraq, la tasa de cambio con el dólar (y la moneda china), el alza de los precios de los combustibles importados, el petróleo en primer lugar.

La heterogeneidad es mayor cuando, dentro de la Unión, contemplamos a los países que no han adoptado el euro. El propio primer ministro Blair, puso a su país como modelo: mayor crecimiento, menos desempleo relativo, transformación de un país industrial hacia un país de servicios avanzados, con buen componente

de investigación. Él se niega a considerar una Unión enfrentada o rival de los Estados Unidos; la ve al lado de los Estados Unidos, con capacidad para pesar sobre las determinaciones de sus aliados. Por otro lado, para él, lo social y lo liberal no están enfrentados sino son complementarios. Sobre esta base, teniendo en cuenta su etiqueta socialista, consigue atraer al conjunto de la Europa del Norte, a España y a Portugal. Blair logró imponer como presidente de la Comisión Europea al conservador portugués Durao Barroso, con malísimos resultados en el gobierno de su país al punto de ser su partido aplastado pocos meses después en las elecciones parlamentarias anticipadas de Portugal. Con estos resultados, asciende a dirigir la Unión.

La oposición CDU-CSU y liberal a Schroeder en Alemania, tiene una visión muy parecida cuando todo indica que podría ganar las elecciones parlamentarias. En la propia Francia, el jefe del partido de gobierno y rival de Chirac, Nicolás Sarkozy, por hoy seguro candidato de la derecha a las elecciones del 2007 también comparte esta visión a la que tampoco es indiferente una parte de los socialistas. Aprovechando las circunstancias, el mal alumno tradicional de la integración, Inglaterra está como tomando el timón de la Unión, pero dándole una dirección muy diferente de la que se conocía. Algunos dicen ¿por cuenta de Washington?, por lo menos por cuenta de un modelo muy parecido al de Washington.

## CRISIS EUROPEA Y PAÍSES

Los países miembros se pusieron de acuerdo, de buena o menos buena voluntad, para darse algunas reglas de funcionamiento dentro de la Zona euro: inflación menor al 2% anual, déficit fiscal inferior al 3%, deuda pública inferior al 60% del PIB. En su virtud, hasta adoptaron mecanismos de castigo en caso de no respetar estas normas. Al poco tiempo, varios de ellos empezaron a derivar y no respetar una o varias de estas normas. Mientras se trató de pequeños países como Grecia o Portugal se procedió con regañíos o amenazas de sanciones. Cuando empezaron a descarrilarse Alemania, Francia e Italia, éstos empezaron a maquillar cuentas, aducir circunstancias especiales, usar expedientes para, al final, criticar las reglas. Hoy por hoy, el peligro de inflación no existe ni siquiera con el alza brutal del petróleo y a diferencia de los años setenta. En esto el Banco cumplió con su misión.

En lo de la deuda pública, varios países están por encima del porcentaje aceptado, pero no se han tomado medidas específicas. En casi todos siempre existe la posibilidad de vender empresas o bienes del Estado para quedar por debajo del límite del 60% al anticipar con el producido de la venta el pago de parte de la deuda. Ha sido más exigente el Banco con los déficits fiscales. Es un medio de presión para llevar los estados a reducir su tamaño, en particular al reformar la función pública: reduciendo el número de emplea-

dos públicos, conteniendo sus salarios y reformando sus sistemas de pensión y seguridad de salud. Esta presión no ha sido totalmente eficaz porque se pide paralelamente aliviar la carga de los impuestos sobre la renta, sobre las sociedades y sobre las grandes fortunas allí donde existe.

Ya son varios años de promesas no cumplidas en este orden. En el 2004, el déficit francés era del 3,6% del PIB, el alemán del 3,3%, el italiano del 2,4%, el griego del 7,1% y el portugués del 2,1%. Para estos países, respectivamente la central de estadísticas (Eurostat) de la Unión preveía en 2005: 2,8%, 2,8%, 2,9%, 5,5% y 3,9%, pero se piensa que no pasan de ser buenas intenciones calculadas en abril-mayo.

Todos estos problemas parecen resultar de una misma causa: un crecimiento insuficiente. Cuando las economías crecen todas estas cifras se relativizan y los indicadores mejoran rápidamente. Para 2005, en los principales países, las perspectivas, desde este punto de vista, no son buenas: Italia está en recesión, Alemania podría crecer 1% y Francia 1,5% (cuando en septiembre del 2004 el proyecto de presupuesto para el 2005 se calculó sobre la base del 2,5% de crecimiento, revisado en mayo entre 2 y 2,5%, en junio en 2%). Todos los economistas ya calculaban un crecimiento real no superior al 1,5%. Se da como explicación el alza del petróleo, el alto valor del euro y la falta de flexibilidad laboral).

El debate, dominado por la escuela

liberal, que sólo ve como remedio o correctivo, más liberalismo, en sus variantes moderada o radical, apunta a las llamadas rigideces de la economía francesa, cómo eliminarlas, sobre todo en un contexto político difícil de inconformismo de la población, una de cuyas manifestaciones sería el resultado del 29 de mayo.

##### **5. EL ACTOR EUROPEO, ¿MITO O REALIDAD?**

En estas condiciones se comprende que no hay un actor europeo en las relaciones internacionales o, por lo menos, que no es un actor clásico como podía serlo un Estado en la primera mitad del siglo XX. Europa, la de los veinticinco, la Eurozona, en otros casos, el grupo Schengen, el eurogrupo, son de dimensiones y funciones diferentes. Actor variable con teatros de intervención más o menos bien determinados. Existe una posición europea, más o menos unificada, en la Organización Mundial del Comercio (ahora dirigida por un socialista francés, ex comisionado europeo), que la lleva a veces a enfrentarse a Estados Unidos o a China y, en otros casos, junto con los Estados Unidos a oponerse a los países en desarrollo. Coinciden los intereses de exportadores como Alemania, Francia, Inglaterra, Italia, España.

En las relaciones con los países en desarrollo aún privilegian los europeos una política asistencial, directa o administrada por delegación por sus ONG, que es

más declamativa que efectiva. A lo más que llega es al perdón de parte de la deuda de los países más pobres en particular en África. Pero, aun en este ámbito, las ex potencias coloniales tienen su visión que viene de lejos, conservan sus intereses como Inglaterra con el Commonwealth, Francia en África, el Pacífico insular o el Caribe, España en América Latina y no son partidarios de la total multilateralización de la ayuda.

Ni siquiera con sus vecinos logra Europa tener una visión unificada. Hay quienes miran con preferencia hacia la otra orilla del Mediterráneo y quienes miran más hacia Europa Oriental. Esto se vio, en los años noventa, en las negociaciones para el ingreso de Polonia, República Checa, Hungría, etc., con una mezcla de intereses económicos y de intereses estratégicos. Estas diferencias son tan normales como decir que Nueva York mira más hacia Europa, Los Ángeles hacia Asia o Miami hacia América Latina, pero en este caso el gobierno de Washington tiene la capacidad de arbitrar y decidir. Nadie en Bruselas es gobierno con esta capacidad, para la Unión. En la propia Comisión, aun cuando todo el mundo lo negaría, por lo menos para los grandes países, los comisionados, los directores generales no pierden como por milagro su pasaporte, fueron propuestos por sus gobiernos, tienen filiaciones políticas, trátase del inglés Peter Mandelson, del español Joaquín Almunia o del francés Jacques Barrot.

Las dificultades de una posición europea unificada se notan en los más diversos terrenos. Un caso ha sido el trato de la petición alemana por conseguir una curul de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Inmediatamente se le cruzó Italia que considera que esta curul debería ser para ella. Entre los demás europeos no faltan quienes piensan que, en caso de una redistribución de las curules y de existir una política extranjera y de defensa común, es la Unión como tal la que debería sentarse en una sola curul y no Francia, Inglaterra, eventualmente Alemania, etc. En este caso ¿cómo hubiera votado la Unión, dividida, en los debates sobre Iraq?

La política exterior común se limita a las áreas de consenso, a los temas de común sentir que pueden abarcar Irán, la cuestión palestina, la guerra civil en el Sudan, las relaciones con América Central o África del Sur, el libre acceso a las materias primas, la liberación del comercio exterior (¿pero los productos agrícolas?), la defensa del medio ambiente. Se construirá una política común frente a la política económica de la Argentina, a las relaciones con Marruecos, la preservación de las ballenas, el trato con el dinero fruto de transacciones ilícitas o políticas de inmigración (ya más complicado). Será más difícil ponerse de acuerdo sobre el cómo poner en obra estas posiciones comunes y, sobre todo, quiénes serán los encargados de su implementación. Ya se sabe que no hay política

común sobre Turquía, Cuba, para no mencionar las relaciones de la Unión con Colombia.

Quedan una serie de problemas que no son objeto de consenso en la Unión y que los países miembros no delegan fácilmente. Más allá de las declaraciones, se ha podido notar en la crisis de Ucrania, a finales del 2004 y comienzos del 2005 y, podríamos decir, es el reflejo de visiones distintas de las relaciones futuras con Rusia o con China, desde el contexto petrolero mundial hasta la geopolítica. Polonia y los países bálticos, recién ingresados, privilegian su seguridad en relación con Rusia que, por su experiencia reciente, sienten como una amenaza. Los grandes del oeste europeo privilegian una alianza a nivel mundial, se muestran pacientes y tolerantes en relación con las características autoritarias o con la política económica del gobierno de Putin.

En estos casos es difícil que los europeos unifiquen sus criterios y deleguen la ejecución de una política. Con mayor razón cuando se trata de la política mundial. Los países que tienen la pretensión de ser partícipes de ella no pueden aceptar ser subordinados a países que tienen tan solo una visión regional o limitan su horizonte a determinados problemas.

Este dilema se sintetiza en la relación con los Estados Unidos y, cada vez más, en la relación con China. Participa de la visión de un mundo unipolar o de un mundo multipolar como realidad o como deseo. En abril, el semanario conservador

inglés comentaba<sup>10</sup>: «La visión blairista es atlanticista, económicamente liberal, suspicaz de una integración política más profunda. El señor Chirac, por contraste, quiere edificar una Unión Europea como un contrapeso a América y se ha vuelto muy suspicaz de las tendencias liberales de Bruselas».

Podríamos complementar señalando que, para Chirac, y muchos otros en Francia, Blair es sospechoso de querer apoderarse de la Unión para ponerla al servicio de sus objetivos.

Uno de los problemas en el que se hacen visibles estos desacuerdos es el control o la capacidad de orientar a la Unión. Desde sus inicios, alemanes y franceses, se habían acostumbrado a hacerlo; Inglaterra, cuando adhirió, se quedó un poco en las márgenes. Desde la última ampliación, y esto no parecen haberlo previsto ni París, ni Berlín, el manejo se ha vuelto mucho más complicado por los propios mecanismos de decisión que no funcionan igual. Los nuevos afiliados responden a otras motivaciones. Se vio cuando se tuvo que proceder a la renovación de la Comisión de Bruselas. Berlín y París, pero también otros, perdieron un comisionado quedando con uno solo para dejar espacio a los recién ingresados. Schroeder y Chirac apoyaron la candidatura, para la presidencia de la Comisión, de un políti-

co belga, pero fueron derrotados y tuvieron que aceptar que la presidencia quedara en manos del conservador portugués Durao Barroso, apoyado por Blair.

Se produjo, y se evidenció a finales de junio del 2005, cuando empieza a presidir el Consejo Europeo, una coyuntura que permitió a Tony Blair humillar a Chirac y Schroeder. Ambos se debilitaron por resultados electorales adversos y fueron discutidos adentro por políticos más favorables a las tesis de Londres. Blair hizo olvidar que sus propios resultados electorales, aun cuando lo dejaron con mayoría en la Cámara de los Comunes, no habían sido buenos y pasó a la ofensiva. En la nueva dinámica europea el laborista inglés, que se ha comprometido a retirarse pronto, apareció como un vencedor y portador de un modelo para Europa que explicó en una entrevista que dio a *El País* de Madrid, *Le Monde* de París, *Handelsblatt* de Berlín, *Il sole 24 hore* de Roma y la agencia polaca PAP<sup>11</sup>.

En ella se reafirmó como un proeuropeo convencido, partidario de la ampliación y de una revisión del presupuesto con menos gasto para la agricultura y más gasto para la ciencia, la tecnología y la innovación. Puso a los veinte millones de desempleados como el principal problema y frente a ello la necesidad de una Europa social fuerte, donde no se busque

<sup>10</sup> «Europe's battling twosome», en *The Economist*, Londres, vol. 375, N° 8420, 2 de abril 2005.

<sup>11</sup> *Le Monde*, París, 24 de junio 2005.

armonizar la fiscalidad a cualquier precio, donde no se reglamente más, lo que llamó el modelo social europeo.

Desde luego, después de la dura controversia en la cumbre europea de junio, necesitaba presentar su posición con los mejores colores para lograr afirmarse en el centro de Europa.

Esta rivalidad dentro de la Unión reproduce, lo que no es anormal, los clivajes que existen en el mundo, pero afecta su naturaleza y su capacidad de actuar.

Frente a ello todos los estados miembros, en su momento, se reservan la posibilidad de actuar, solos o con otros, por fuera del marco institucional comunitario. Conservan esta posibilidad en función de la claridad de sus objetivos y de su capacidad, dos nociones bien diferentes. A veces Europa influye sobre los países miembros, sus situaciones, otras veces son las circunstancias internas a cada país que afectan la situación de Europa como se vio con las implicaciones puramente francesas del referéndum del 29 de mayo. ¿En uno de estos episodios naufragó, definitivamente? el intento de dotar a Europa de una Constitución, ¿era prematuro?, ¿utópico? ¿inútil? En todo caso será difícil volverlo a proponer de esta manera.

Desde este punto de vista la Unión nunca será un actor normal en el teatro interestatal: ¿capacidad militar? prácticamente nula, ¿capacidad económica? donde es más alta, pero limitada por el mayor o menor éxito de las soluciones que adopta tanto adentro como afuera. ¿Capacidad

cultural? no es claro el modelo cultural europeo, no hay seguridad que sea necesario tenerlo, pero la rivalidad cultural que existe es muy ideologizada y la cultura está muy penetrada por las consideraciones económicas: costos y beneficios, capacidad de exportación, libre circulación del producto cultural en las mismas condiciones que un bulto de trigo, un carro o el software de un computador. Las empresas culturales también tienden a la mundialización, de *La guerra de las estrellas* hasta *Harry Potter*. Europa no dispone de un vehículo, de un lenguaje común y se subordina más y más al lenguaje de su rival norteamericano que es también el de Londres.

La capacidad de Europa para actuar en el mundo depende también de las herramientas de que dispone: además de Airbus existen otras empresas europeas, con estrategia propia, en la industria química y farmacéutica, en materia de transporte marítimo o aéreo; menos en la banca. Los intentos de europeizar las industrias de armamento están en sus primeros pasos y se logran más por la dinámica industrial que por la voluntad de los estados. Es interesante ver que el programa Galileo, desarrollado por Europa para rivalizar con el GPS de los Estados Unidos, se hace en cooperación con Rusia y China. Con excepción del programa universitario Erasmus, en pleno ascenso, también se ve poco desarrollada la cooperación en materia educativa y de investigación, afectada por la presencia creciente en Europa de las grandes

universidades de los Estados Unidos.

La cooperación de los militares existe, pero no tiene mayor autonomía frente al marco histórico que es el de la OTAN. Frente a la delincuencia moderna como son los delitos financieros y el dinero sucio, las migraciones salvajes, el terrorismo, están aprendiendo a practicar la cooperación policiva, pero Europol es un enano frente a Interpol y muy a menudo se privilegia la cooperación bilateral y fronteriza. En la actual situación de inseguridad el acuerdo Schengen sobre circulación de personas está en peligro, varios países se quieren sustraer a sus condiciones para recuperar su capacidad de decisión. De paso, con acuerdos de este tipo Europa se cierra más y más y aparecen contradicciones con otros objetivos como son la atracción de estudiantes extranjeros o los desplazamientos de artistas.

Por fin los estados siguen considerando la diplomacia como el instrumento privilegiado de su soberanía. Podrán abrir una embajada común a varios países en Mongolia con la que tienen pocos problemas, es más difícil que lo hagan en Venezuela o en Angola. Allí domina el código secreto y el sigilo. Basta ver cómo la diplomacia se rehúsa a dejar desarrollarse una cooperación judicial autónoma y exi-

ge subordinársela. En el pequeño mundo de la diplomacia es arrinconada la presencia de Bruselas, cada país se proclama solidario y coordinado con los otros de la Unión cuando la realidad es de una fuerte rivalidad y competición.

Por mucho tiempo, al referirnos a las características de este actor del sistema internacional, a la vez que afirmando su existencia, tendremos que subrayar estos rasgos originales que lo hacen difícil de entender y de practicar, hasta dejar pensar, con exageración, que es incoherente. La naturaleza del actor será evolutiva, pero tan solo a largo plazo y el punto crucial será, con muchos más matices que la fórmula: «una Europa rival o aliada a los Estados Unidos». Dependerá de la capacidad de Europa para definirse y actuar, pero también de la voluntad o de la capacidad de los demás actores para tomarla tal cual es o para atraerla, influenciarla o romperla. En este orden, las contradicciones entre países de la Unión, según los temas, son destinadas a durar. Simplemente es imperativo saber lo que es de Bruselas, capital de Europa o de París, de Madrid o de Estocolmo. En esta apreciación el error tendrá un costo tanto para Bogotá como para Washington o para El Cairo.

Gilhodes, Pierre.

“Europa, actor atípico... como los demás, en un mundo en movimiento”, en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 249-278.

# ¿Crisis en la Unión Europea?

**Miguel Martínez\***

Profesor / investigador  
Facultad de Finanzas, Gobierno  
y Relaciones Internacionales  
Es miembro del Grupo Europa

*correo electrónico:*  
*miguel.martinez@uexternado.edu.co*

## INTRODUCCIÓN

Durante el proceso de integración europeo ha habido momentos en que la integración ha avanzado a un ritmo muy rápido y otros en los que ha avanzado más lento o simplemente se ha estancado. Cuando el proceso comenzó en los años cincuenta, los seis estados miembros tenían los objetivos bastante claros y la coyuntura internacional les permitió avanzar muy deprisa en materia de integración económica, sin embargo, en la siguiente década, ya se empezaron a vislumbrar los problemas que una integración también a nivel político conlleva, ya que Francia llegó incluso a dejar su puesto en el Consejo de Ministros durante nueve meses.

La coyuntura internacional de la década de los setenta también provocó una cierta parálisis en el proceso de integración, pues Europa no quedó exenta de la

crisis internacional del petróleo y del sistema monetario; los periodistas de aquella época incluso hablaron de “esclerosis” en el proceso de integración. Por el contrario, con las ampliaciones de los años ochenta y el relanzamiento del mercado interior, los estados de la Comunidad Europea volvieron a encontrar los objetivos comunes que siempre les han hecho ir hacia delante y consiguieron poner en marcha la Unión Económica y Monetaria así como firmar el Tratado de la Unión Europea, el cual significó un importante punto de inflexión en el proceso de integración.

A partir de esta fecha, los acontecimientos internacionales y la nueva configuración del sistema internacional han obligado a la UE a empezar a jugar un importante papel en la escena internacional fuera del marco de influencia de Estados Unidos, ya que a partir de la caída del Muro de Berlín hay intereses europeos que

\* Fecha de entrega, 29 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 14 de septiembre de 2005.

no coinciden con los norteamericanos, por lo que la UE ha de ser capaz de afrontarlos de manera conjunta.

Es aquí donde ya es cada vez más difícil hacer coincidir intereses entre los miembros de la UE, hoy 25 y mañana 27 o 29. La dificultad nace del hecho de que el mercado interior y la zona Euro, con todos sus defectos, son una realidad y los medios económicos para avanzar hacia una unión política ya están agotados, es decir, el grado de consolidación económica en el continente es suficientemente fuerte y ya sólo cabe avanzar en materia de unión política, tarea esta mucho más complicada, pues los intereses en este campo no son tan convergentes como en el económico.

La UE se enfrenta en esta entrada de siglo a la ampliación más numerosa de su historia sumando casi cien millones más de ciudadanos europeos y casi el doble de estados; el déficit democrático es cada vez más complicado de superar debido a que cuanto mayor es la integración económica, más hay que avanzar en la política, lo cual hace más complejo el proceso de integración. Para resolver temas como éste, se redactó un texto de naturaleza constitucional el cual está en proceso de ratificación por parte de los estados miembros, pero que parece que no todos están dispuestos a ratificar; por otro lado, está en proceso de discusión el presupuesto de la UE para el período 2007–2013, controvertido porque dos de las más importan-

tes potencias del continente no se ponen de acuerdo (Francia y Gran Bretaña); la nueva oleada de atentados terroristas en Londres hacen pensar que la UE no tiene una política de seguridad coherente y eficaz para afrontar a este nuevo enemigo internacional...

Como se puede apreciar, los desafíos a los que se enfrenta la UE ya no son exclusivamente de carácter económico y como se decía antes ya no se pueden utilizar los avances económicos como medio para superar esta clase de desafíos que dependen más de la voluntad política de los estados y también de la capacidad de involucrar a los ciudadanos en el proceso, pues van a ser ellos los que hagan posible que siga adelante, a no ser que se siga con la fórmula con la que se comenzó a llevar a cabo el proceso desde arriba y sin contar con la ciudadanía.

Por tanto, en este artículo se pretenden analizar estos desafíos con el fin de apreciar si la UE se enfrenta a una verdadera crisis o simplemente atraviesa por una etapa de estancamiento coyuntural del proceso, el cual se ha caracterizado siempre por ser irreversible.

### **LA SUPERACIÓN DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO A TRAVÉS DE LA CIUDADANÍA**

El problema del déficit democrático tiene varias vertientes: según Antonio López Pina<sup>1</sup> el déficit democrático consiste en el

<sup>1</sup> López Pina, Antonio. Europa, un proyecto irrenunciable, Madrid, Dykinson S. L., 2004.

hecho de que los gobernantes, él los llama *señores de los Tratados*, representan el interés nacional-privado “que poco tiene que ver con el *bien común*”, señalando además que los cuatro últimos tratados suponen un *despotismo neoliberal* con el que hay que acabar para devolver Europa a los ciudadanos; Carlos Taibo<sup>2</sup> señala que “Si la Unión Europea pidiese la entrada en la propia Unión Europea, su candidatura se toparía, en materia del juego democrático, con graves problemas”. El déficit democrático para este autor reside en que no hay suficientes instituciones que sean elegidas por el pueblo, sólo el Parlamento europeo, el cual posee unas competencias bastante reducidas, y las decisiones importantes en la UE las siguen tomando los gobiernos de los estados miembros, lo cual hace que no haya un verdadero control democrático sobre aquellos que realmente toman las decisiones<sup>3</sup>. Estos dos argumentos tienen que ver con la importancia suprema que se le otorga al mercado y con la falta de control político de las instituciones europeas en el proceso de integración, sin embargo, en esta ocasión vale la pena centrarse en la vertiente que la Cons-

titución Europea pretende resolver y es aquella que intenta que los ciudadanos se sientan identificados con el proceso de integración y, por supuesto, con el texto de referencia que se pretende ratificar, puesto que el alejamiento de las instituciones y del proceso de integración a lo largo de cincuenta años ha provocado que los ciudadanos no hayan tenido la oportunidad de sentirse representados e involucrados en dicho proceso.

Bien es sabido que el hecho de ser ciudadano europeo otorga una serie de derechos que están enumerados desde el Tratado de Maastricht y se han ido ampliando hasta el último tratado que está en la actualidad en vigor, el de Niza<sup>4</sup>. Sin embargo, no basta con que esos derechos queden enumerados en los tratados, sino que hay que promoverlos para que los ciudadanos hagan uso de los mismos y así se puedan sentir identificados con el proyecto de construcción europeo, en el que nunca han participado de manera directa y del que poco se han beneficiado sino de manera indirecta a través del desarrollo económico de los estados miembros.

El proceso de integración estaba pen-

<sup>2</sup> Taibo, Carlos. No es lo que nos cuentan, Barcelona, Ediciones B Grupo Zeta, 2004.

<sup>3</sup> Hay que recordar que el Parlamento europeo únicamente tiene control sobre la Comisión, la cual forma parte del proceso decisorio en la fase de tomar la iniciativa.

<sup>4</sup> El ciudadano europeo posee el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo y en las elecciones municipales del Estado en el que resida, el derecho de circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros y el de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que son nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. En la Constitución europea se amplía a un derecho más que es el de formular peticiones al Parlamento europeo.

sado desde el principio de manera que se utilizara la integración económica como medio, a través de la integración sectorial con base en la teoría funcionalista, para alcanzar una integración política. Hay que aceptar que ese método ha resultado efectivo, pero ahora hay que afrontar la realidad y dar el paso definitivo hacia lo que sería esa palabra que nadie quiere pronunciar: una federación.

La ciudadanía europea es un concepto fundamental para superar este déficit democrático que se acrecienta con la evolución hacia la Unión Política, pues es muy difícil convencer a los ciudadanos que sus derechos van a estar de la misma manera protegidos a nivel de la Unión. Sin embargo, hasta hoy “los derechos y deberes de los ciudadanos están más ligados a la residencia en un Estado miembro que a la Unión: no se traduce la ciudadanía en una relación entre la Unión y sus ciudadanos o en un vínculo entre los ciudadanos mismos; más bien se segmentan ciertas actividades, (...) a las que se otorga el rango de prerrogativas ciudadanas”<sup>5</sup>.

Está pareciendo que el hecho de ser ciudadano europeo excluye la diversidad de la que se caracteriza el continente, sin embargo, lo que se está haciendo en realidad es potenciar el concepto de nacionalidad y confundirlo con los derechos y deberes que

otorga la ciudadanía europea, los cuales están por encima de la nacionalidad que se tenga; “la gran virtud de la ciudadanía europea reside en ser compartida por ciudadanos de diversas nacionalidades”<sup>6</sup>. Por lo que hay que excluir cualquier confusión de nación europea y centrarse en los principios y valores de la Unión que todos los ciudadanos comparten<sup>7</sup>.

El Tratado constitucional trata de acercar la Unión a los ciudadanos y, sin embargo, dice que la ciudadanía europea no sustituye a la ciudadanía nacional<sup>8</sup>. ¿Por qué no ha de sustituirla? ¿Qué derechos tiene un francés en su país, aparte de votar en elecciones presidenciales y parlamentarias, que no tenga un alemán en Francia?

Ya no es suficiente con que los ciudadanos sean meros agentes económicos que se pueden trasladar de un Estado a otro sin restricciones en las fronteras. Las instituciones europeas deben asegurarse de que los ciudadanos sepan que se pueden y deben sentir igual que cualquier otro europeo en otro país, porque comparten una serie de valores y principios que les otorgan dicha igualdad y que tienen exactamente los mismos derechos y están protegidos por las mismas instancias europeas.

El Parlamento europeo como institución que representa a los pueblos, según

<sup>5</sup> López Pina, Antonio. Ob. cit.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Artículo I-10 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

los tratados actuales, y a los ciudadanos según el texto constitucional, ya no es suficiente, pues en realidad se ha visto que los ciudadanos siguen teniendo más confianza en los parlamentos nacionales que en el europeo. Por lo que es necesario encontrar otros vínculos que hagan que los ciudadanos se sientan más cerca de la toma de decisiones en la UE. La Constitución lo intenta resolver con el llamado mecanismo de alerta temprana, dando a los ciudadanos la capacidad de iniciativa para adoptar leyes europeas y haciendo que el presidente de la Comisión sea elegido por el Parlamento. Sin embargo, no parece suficiente ya que los franceses y los holandeses le siguen echando la culpa a Europa de todos sus males votando no al referéndum para la ratificación del texto. Claro que países como España, por diversos motivos, sí se sienten cada vez más europeos y sí tienen confianza en las instituciones. Esta contradicción merece un análisis más profundo que se realizará en el siguiente punto al estudiar los resultados de los procesos de ratificación que se han llevado acabo hasta el momento.

#### **EL LARGO CAMINO DE LA RATIFICACIÓN**

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue presentado

en el Consejo de Salónica en junio de 2003 y aprobado y firmado por los estados miembros, tras una serie de modificaciones, en octubre de 2004, en el mismo lugar donde se habían firmado los Tratados de Roma cuarenta y siete años antes.

El proceso de ratificación y los problemas que conlleva dicho proceso no son nuevos, ya que la ratificación de antiguos textos ya había supuesto tener que aplazar la entrada en vigor de los mismos<sup>9</sup>. Este Tratado, como todos los anteriores, al suponer una modificación del derecho originario, necesita, según el artículo 48 del Tratado de Niza, de la unanimidad para que entre en vigor, sin embargo, según el artículo 443.4 del Tratado constitucional, si las cuatro quintas partes lo han ratificado en la fecha límite para hacerlo, el Consejo Europeo estudiará qué se hace, es decir, no hay un “Plan B”.

Una de las diferencias claves con los anteriores procesos de ratificación es la cantidad de países que han optado hacerlo a través de consulta popular cuando en realidad únicamente dos, Irlanda y Dinamarca, están obligados a hacerlo según sus respectivas constituciones. Así, de los veinticinco países de la UE, diez (Francia, Holanda, Gran Bretaña, Luxemburgo, República Checa, Polonia, Portugal, Irlanda, Dinamarca y Suecia) van a realizar consulta popular para la ratificación del

<sup>9</sup> Dinamarca dijo “no” al Tratado de Maastricht y tuvo que realizar más tarde otro referéndum que salió adelante, al igual que Irlanda realizó una consulta para la ratificación del Tratado de Niza el cual entró en vigor dos años después de haberse firmado el 26 de febrero de 2001.

Tratado constitucional. En cuanto a este primer aspecto cabe preguntarse, ¿si los representantes ya lo negociaron, aprobaron y firmaron, por qué realizan la consulta? ¿No se sienten lo suficientemente legitimados y por eso deben consultar? Si es así, ¿por qué no consultaron antes de firmarlo?

De los diez estados que han decidido realizar la consulta (no vinculante), cuatro ya la han realizado y no se puede decir que los resultados hayan sido muy esperanzadores: España y Luxemburgo fueron favorables a la ratificación, mientras que en Francia y Holanda (países fundadores) los resultados fueron en contra de dicha ratificación, y además con un margen suficientemente preocupante, sobre todo en Holanda.

#### **EL “SÍ” DE ESPAÑA Y LUXEMBURGO**

El referéndum que se produjo en España el 20 de febrero de 2005 no era en absoluto vinculante, sin embargo, ningún dirigente se arriesgaría a realizar lo contrario de lo que resulte en la consulta popular. Pero en España el “sí” estaba más que asegurado, ya que el Tratado constitucional fue elaborado durante la segunda legisla-

tura del Partido Popular, el cual estaba convencido de lo positivo del texto aunque con sus reservas en cuanto al sistema de doble mayoría que fue modificado, pues su gobierno nunca lo quiso aprobar como se planteó en un principio<sup>10</sup> (esto también produjo que una buena parte de su electorado se abstuviera en la votación), y firmado por José Luis Rodríguez Zapatero, actual presidente de España y perteneciente al Partido Socialista Obrero Español. Es decir, los dos partidos mayoritarios hicieron campaña por el “sí” y no se produjo ninguna sorpresa al respecto, puesto que los resultados fueron lo suficientemente holgados<sup>11</sup>.

Cabe realizar un análisis de los resultados en relación con quién votó, por qué votaron, cuál era el conocimiento del texto, por qué se produjo tanta abstención, ya que éste aportará varias pistas a lo que sucedió tres meses después en Francia y que se analizará más adelante.

Se produjo en España una abstención considerable aunque no sorprendente, ya que la participación fue muy similar a la de las elecciones al Parlamento europeo de junio de 2004. Sin embargo, las consultas directas suelen tener mayor participación, lo que pasa es que en este caso no

<sup>10</sup> El texto que se presentó en junio de 2003 estipulaba que la mayoría cualificada supondría el 50% de los estados y el 60% de la población total de la UE, sin embargo, con la entrada de José Luis Rodríguez Zapatero al gobierno se negoció y, finalmente, se estableció que la mayoría cualificada estaría formada por el 55% de los estados y el 65% de la población.

<sup>11</sup> El resultado del referéndum en España dio el 76% de los votos a favor de la Constitución europea y el 17% en contra de la misma.

había nada en juego, nadie ganaba y nadie perdía, la gente no sentía que algo fuera a cambiar y, según los resultados del Eurobarómetro, los españoles votaban por Europa más que por la Constitución, debido a que son conscientes del beneficio que la UE ha traído a España<sup>12</sup>.

Otro de los resultados que destaca el Eurobarómetro posreferéndum español es el relativo a quién fue a votar, y muestra que los jóvenes españoles fueron los que más se abstuvieron, mientras que los mayores de 55 años fueron los que más acudieron a las urnas. Se supone que en este punto cabría una reflexión importante en referencia a los objetivos de la UE, los cuales deben renovarse si desean que la juventud se identifique y continúe con el proceso. Ya no es suficiente con el objetivo de la paz para aquellos que vivieron en España la Guerra Civil o la época más dura de la dictadura franquista, hace falta que la UE responda a las necesidades de las nuevas generaciones que no conocen lo que es vivir una guerra, pero que tienen ganas de colaborar y ser solidarios con los

países más necesitados y, por tanto, que la UE tenga una voz a nivel internacional y pueda defender sus propios intereses<sup>13</sup>.

Cabe destacar la campaña que se realizó en España para la celebración del referéndum. El Tratado constitucional fue firmado el 29 de octubre de 2004 y el referéndum se realizó, como se dijo más arriba el 20 de febrero del siguiente año, por lo que el tiempo de campaña para el conocimiento de un texto no tan fácil, no fue suficiente y el debate no demasiado profundo<sup>14</sup> sobre el contenido de aquél. Esto se podría tomar como que el gobierno aprovechó una buena coyuntura de su legislatura y la quiso explotar de esta manera, no obstante, hay que insistir en la idea que los españoles votaron más hacia la idea de la UE que hacia el propio texto. Otros analistas opinan que se hizo de manera tan temprana como “estrategia para marcar trayectoria y para evitar la influencia de otros debates en Europa”<sup>15</sup>.

Por último, algo que se vendió durante la campaña y que los resultados no lo reflejan de ese modo fue que España

<sup>12</sup> Según el Eurobarómetro el 97% de los que votaron “sí”, el 61% de los que votó “no” y el 79% y 82% de los que votaron en blanco o no votaron respectivamente, consideran que el hecho de que España esté en la UE es bueno.

<sup>13</sup> Según el Eurobarómetro, el grupo que menos fue a votar fue el comprendido entre jóvenes de 18 – 24 años mientras que los que más acudieron fueron los mayores de 55. Además, de los jóvenes que fueron a votar, sólo dijeron “sí” el 55% mientras que los que dijeron “sí” mayores de 55 años fue el 84%.

<sup>14</sup> Esta es una de las principales críticas de los detractores del texto constitucional, ya que piensan que hubo una manipulación y engaño por parte del gobierno poniendo a personajes públicos a leer artículos de la Constitución en los medios de comunicación, lo cual no generaba ningún tipo de debate. Ver Taibo, Carlos. No es lo que nos cuentan, Barcelona, Ediciones B Grupo Zeta, 2004.

<sup>15</sup> Closa Montero, Carlos. Quo Vadis Europa? Seis opciones para una crisis constitucional, Real Instituto

diciendo “sí” iba a aumentar su influencia en el proceso de integración en general y en el proceso de ratificación en particular, aprovechando el efecto de arrastre del resultado positivo que era prácticamente seguro en España.

En Luxemburgo, la situación era más delicada por el hecho de que estaban recién salidos de la Presidencia del Consejo y los resultados de Francia y Holanda habían hecho retroceder a los demás países que iban a realizar un referéndum, tal es el caso por ejemplo de Gran Bretaña y Polonia. Sin embargo, el primer ministro de Luxemburgo Jean Claude Juncker puso su cargo en manos de sus ciudadanos y dijo que asumiría el resultado de esa manera, pero que el hecho de que dos países no hubieran ratificado o no hubieran obtenido los resultados deseables no le harían retroceder en su iniciativa y en la fecha de celebración del referéndum. Finalmente se realizó el 10 de julio de 2005 y el resultado fue positivo pese a que cada día aparecía en los medios de comunicación un menor apoyo al texto constitucional.

Luxemburgo se convirtió, por tanto, en el décimo tercer país que ratificó el Tratado y que mantuvo viva la esperanza de que este proyecto no se derrumbara por completo con los “no” francés y holandés.

## **LAS CAUSAS DEL “NO” EN FRANCIA**

Francia ha realizado únicamente un referéndum en relación con temas europeos antes del pasado celebrado el 29 de mayo de 2005 con un resultado de 54% de votos en contra y 46% a favor de la Constitución Europea; fue el que se celebró con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea y el resultado fue bastante ajustado, 51% a favor y 49% en contra.

Lo primero que cabe preguntarse es ¿por qué realiza un referéndum para la ratificación de un texto que no supone realmente un giro en la UE? Muchos se dirán que es por el simple hecho de llamarlo Constitución, sin embargo, no parece razón suficiente puesto que si se lee detenidamente el texto, se puede observar que los cambios son mínimos y en ocasiones incluso muy favorables a Francia, como por ejemplo el hecho de que desaparezca la presidencia rotatoria del Consejo, pues con veinticinco países a Francia le tocaría presidir cada doce años<sup>16</sup>, y sin embargo con un presidente estable por dos años y medio elegido por el Consejo, es muy probable incluso que éste fuera francés<sup>17</sup>.

Ha habido sucesos y modificaciones

<sup>16</sup> La presidencia del Consejo debe tener una continuidad en los temas que se vayan a tratar, sin embargo, todos los países que han presidido han elaborado un programa acorde con sus necesidades. Giscard D'Estaing, Valéry “Réflexions sur la crises de l'opinion à l'égard de l'Europe”, en *Le Monde* 14 /06/2005.

<sup>17</sup> Aunque eso en teoría no debería beneficiar de manera directa a Francia.

en los tratados mucho más significativas y que afectaban de manera más directa a los ciudadanos franceses y, sin embargo, el gobierno francés no ha realizado ningún tipo de consulta y ha valido la mayoría en la Asamblea francesa para sacarlos adelante. Ejemplos sobre esto hay bastantes, empezando por el último que es la ampliación de la UE a los países del centro y este de Europa, sin hablar de la entrada en vigor de la unión monetaria o la elaboración de la política europea de seguridad y defensa como parte integrante de la política exterior y de seguridad común.

Por consiguiente, desde el primer momento, ha sido un error la convocatoria del referéndum para la ratificación del Tratado constitucional. Además, teniendo en cuenta que la situación interna del país no era la mejor<sup>18</sup>, Chirac debió esperar a que las cosas mejorasen, al menos a nivel europeo, pues no había sido capaz ni de llegar a un acuerdo para la aprobación del presupuesto para el período 2007–2013 y, por tanto, no tenía nada qué ofrecer a sus electores.

El largo espacio de tiempo para el debate fue quizás otro elemento clave para el resultado definitivo<sup>19</sup>. De la misma manera que, como antes se apuntaba, para el gobierno español una campaña corta fue

positiva, al presidente Chirac no le resultó lo contrario de anunciar el referéndum de manera muy precipitada, ya que no se preocupó por movilizar a sus electores confiando en el apoyo del que disfrutaba. Elemento este aprovechado por los defensores del “no” los cuales sí consiguieron movilizar a la gente, con argumentos válidos o no, pero lo consiguieron y esto afectó al resultado definitivo. El gobierno también pecó de confianza por el hecho de que partía, después de la firma del texto por parte de los jefes de Estado y de gobierno en Roma, con un apoyo del “sí” superior al 60% de la población<sup>20</sup>.

Como se apuntaba, en España tanto el gobierno como la oposición, es decir, los dos partidos mayoritarios, apoyaban un proyecto europeo conjunto, pero esto no ocurrió en Francia ya que, en el último momento, los socialistas se dividieron y no hubo durante la campaña esa unidad necesaria a la hora de abordar temas que no benefician o perjudican a un partido en particular sino al país entero y, por tanto, deben ser intereses compartidos y defendidos por ambos bandos. Esto provocó que no hubiera una estrategia para el “sí” que produjo los resultados por todos conocidos.

Al examinar los resultados se aprecia que los jóvenes franceses dijeron “no” al

<sup>18</sup> Según Valéry Giscard D'Estaing la campaña se abre en un clima de desestabilidad que provoca que aquélla comience con el objeto de la misma desviado.

<sup>19</sup> El presidente Chirac convocó el referéndum únicamente con dos meses de antelación.

<sup>20</sup> Giscard D'Estaing, Valéry. “Réflexions sur la crises de l'opinion à l'égard de l'Europe”, en *Le Monde* 14 / 06/2005.

texto constitucional, lo cual es más preocupante aún que la abstención producida en España del mismo grupo demográfico. Es más preocupante por el hecho de que los franceses no estaban votando un texto constitucional europeo sino otros temas referentes al proceso de integración los cuales ya están en marcha y son irreversibles, como el de la ampliación. Hay que destacar que, al igual que en España, los mayores de 55 años fueron los más numerosos a la hora de votar positivamente y la razón es exactamente la misma que se apuntaba para el caso español, excluyendo claro está el que hacía referencia a la dictadura.

El hecho de que no votaran en realidad la Constitución europea y estuvieran opinando sobre otros temas, nacionales y de ámbito europeo, hace pensar acerca del futuro del proceso de integración puesto que el comienzo de las negociaciones con Turquía para su adhesión a la UE son prácticamente un hecho y este país no vería con buenos ojos que se frenara su proceso por este tropiezo en el proceso de ratificación. Además, este frenazo también afectaría al otro país que ya es candidato oficial para la entrada en la UE, Croacia.

A pesar de todos estos aspectos negativos, hay que analizar otros que son o pueden ser utilizados como positivos. En

primer lugar cabe destacar que el resultado del referéndum no es tan desolador como lo fue en Holanda, pues el voto favorable a la Constitución fue del 46% de la población que fue a votar, y esta es una buena base para empezar una estrategia para que el texto sea definitivamente ratificado<sup>21</sup>. Por otra parte, el voto negativo no es un voto unitario, ya que está compuesto tanto por la extrema derecha como por la extrema izquierda, lo cual no genera ningún tipo de estabilidad en lo que podría suceder si se llega, por ejemplo, a realizar de nuevo el referéndum<sup>22</sup>.

Otro de los aspectos que merece atención es el hecho de que no hay en realidad una alternativa clara al texto presentado, lo cual crea un elemento a favor de los que deseen que la Constitución europea salga adelante.

Sin duda el “no” francés es un revés al ritmo que se ha querido imponer al proceso de integración por el hecho de ser un país fundador, pero más por el hecho de que el eje franco-alemán, por primera vez en la historia de la integración, no ha ido al unísono, puesto que Alemania ya ha ratificado el texto. La posición francesa hasta el momento va acarrear unas consecuencias que aún nadie tiene muy claras, pero con seguridad tendrán incidencias en el futuro inmediato de la UE.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ya hay voces en la Comisión europea que dicen que Francia podría repetir el referéndum en 2007.

## LAS CONSECUENCIAS DEL “NO” FRANCÉS

La primera consecuencia que ha producido el “no” tanto francés como holandés ha sido el congelamiento del proceso de ratificación por el resto de países que estaban dispuestos a realizar un referéndum y, hoy en día, ya no tienen una fecha fija para la celebración del mismo<sup>23</sup>. En realidad esta medida no resulta positiva, pero tampoco práctica ya que si se frena el proceso de ratificación definitivamente, quedaría la incertidumbre y no se podría realizar un diagnóstico general de la UE<sup>24</sup>.

Por otro lado, José I. Torreblanca propone, entre otras posibilidades, suspender por completo el proceso, que los políticos asumieran su responsabilidad y se generara un nuevo debate de corte federalista para abrir un verdadero escenario constituyente. Sin embargo, se corre el riesgo de aprobar otro texto y se volvería al principio al tener que ratificarlo, pues no existen soluciones completas y siempre habría detractores que tratarían de que dicho texto no pasara<sup>25</sup>.

Por ahora, lo que se decidió en el Consejo de Bruselas del 16-17 de junio del presente año fue dejar en *stand by* el proceso y cuando estén resueltos otros temas más urgentes volver a retomarlo, cla-

ro que no se sabe si la popularidad de los gobiernos que han dicho no y la situación nacional permitan que se repita el referéndum sobre el mismo texto que ya ha sido rechazado una vez.

Sin embargo, hay que tener en cuenta a los estados miembros que ya lo han ratificado y que suponen la mayoría de los estados de la UE. Hay que ver si ellos están dispuestos a cambiar el texto o redactar otro cuando la mayoría de la población de la UE ya ha dicho que sí. Sería una postura un tanto arrogante por parte de los dos países que se han negado hasta el momento a la ratificación, ya que se daría a entender que todo el proceso depende únicamente de ellos, cuando en realidad los votos negativos, si tomamos el conjunto de la UE, suponen una mínima parte de la población de la Unión.

Otra de las consecuencias que se puede apreciar es que los dos gobiernos no han asumido su responsabilidad y lo único que han hecho es despreocuparse y echar la vista hacia otros asuntos que, aunque puede que sean más inmediatos, no deberían opacar este proceso al cual se le acaba el plazo en noviembre de 2006. Precisamente por esto es que se permiten retrasar las medidas que han debido o que deben tomar con más celeridad, puesto que los plazos que se dieron para la ratifi-

<sup>23</sup> El único que no trasladó la fecha fue, como anteriormente se indicaba, Luxemburgo.

<sup>24</sup> Torreblanca, José I. El “Plan B” de la Constitución Europea: ¿mirar hacia otro lado? Real Instituto Elcano, 23 de junio de 2005.

<sup>25</sup> Closa Montero, Carlos. Ob. cit.

cación y para la posterior entrada en vigor son demasiado amplios; incluso podrían sucederse en ese intervalo de tiempo cambios en la jefatura del Estado en Francia y en la del gobierno en Holanda.

Por último cabría destacar dentro de las consecuencias y posibles aprendizajes que se deben aprovechar, que si los franceses y los holandeses pusieron como excusa el hecho de querer una Europa más social, la mejor manera de lograrlo es a través de una federación y, sin embargo, al oponerse a esta Constitución lo que están haciendo es dar la razón a aquellos que prefieren estancarse en que la UE sea un simple espacio económico de circulación de factores productivos, ya que el texto, con todos sus defectos y virtudes, no deja de ser un paso más hacia lo que sería el objetivo último con el que se comenzó este proceso de integración hace más de cincuenta años, la Unión Política.

#### **OTROS FACTORES DE PARÁLISIS EN LA UE**

La UE se enfrenta a varios temas que son incluso más prioritarios que la misma ratificación del Tratado constitucional y la coyuntural presidencia inglesa del Consejo debe servir favorablemente para sacarlos adelante y relanzar de esta manera el proceso de integración y posiblemente salvar este pequeño obstáculo que ha sido el resultado de los dos referendos en Francia y Holanda.

Uno de los asuntos clave que debe

resolver la presidencia inglesa es la aprobación del presupuesto comunitario para el período 2007-2013, que no se pudo realizar bajo la anterior presidencia de Luxemburgo. No se pudo llegar a un acuerdo debido a diversos puntos de vista muy difíciles de hacer converger. En primer lugar, Alemania y Holanda, dos de los contribuyentes netos de la UE se niegan a que el presupuesto de la Unión supere el 1% del PIB de los países miembros, lo cual supone un descenso del mismo ya que se encontraba en un 1,27%. En segundo lugar se encuentra el famoso cheque británico que Francia se niega a pagar si no le otorgan la partida del presupuesto que requiere para el mantenimiento de la política agrícola común y, por último, España, el Estado que más ayudas comunitarias ha recibido desde 1992, cuando se comenzó a repartir el presupuesto en programas plurianuales, no está dispuesto a perder todos los fondos de cohesión de un año para otro, por lo que exige un período transitorio de cuatro años en el que se le vaya reduciendo la cantidad y quede así en el 2011 como contribuidor neto de la UE y no a partir de 2007 como pretenden los demás que suceda.

Como se puede apreciar, la discusión no es fácil de resolver y los ingleses tienen la tarea para este semestre, puesto que la aprobación no debe demorarse más porque el tiempo se echa encima y debe haber un proceso por seguir para la aprobación definitiva del presupuesto.

Otra de las cuestiones que ha salido a relucir por la trágica coyuntura de los

atentados del pasado julio en Londres es la falencia en materia de seguridad de la UE como tal. Bien es sabido que el terrorismo es un enemigo muy difícil de combatir y que, por las características del mismo, ningún Estado individualmente puede afrontarlo. Dos países de la UE, España y Gran Bretaña, se han visto, en el último año y medio, directamente afectados por el terrorismo fundamentalista islámico. Es hora de que la UE empiece a poner en marcha la Estrategia de Seguridad elaborada por Javier Solana tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, es hora que los europeos tomen conciencia de que no es un problema de un Estado sino que todos se van a ver afectados más temprano o más tarde, por una razón u otra, ya que sigue la división entre los que continúan con tropas en Iraq y los que nunca llevaron o las hicieron regresar.

Rosa Díez, europarlamentaria del grupo socialista y reconocida por su constante lucha contra el terrorismo, apuntaba que hasta que no todos los europeos sientan un atentado en Londres o cualquier otra ciudad como si les hubiera ocurrido en casa, no sería posible la reacción conjunta en contra de este escurridizo adversario que, como se ha podido comprobar, vive entre los europeos.

## CONCLUSIÓN

La mejor manera de avanzar en este proceso hasta ahora exitoso es no mirando

hacia atrás o, como popularmente se dice, para atrás ni para coger impulso. El proceso de integración europeo se ha caracterizado siempre por su carácter innovador y por su capacidad de improvisación en los momentos de mayor dificultad para el avance. Es el momento de superar los baches que se cruzan en el camino, los cuales no se pueden decir que hayan o estén provocando una crisis en la UE. Eso sí, esta vez dicha improvisación o capacidad de reacción ha de contar con los ciudadanos de la Unión los cuales piden a gritos que se les incluya y se les tome en cuenta en las decisiones que más tarde los van a afectar directamente. Esto último ya supone un avance en sí mismo, puesto que los ciudadanos europeos parecen darse cuenta que este proceso de integración, aunque se haya realizado prácticamente a sus espaldas, les concierne de manera muy directa y ellos pueden comenzar a ser los protagonistas en lugar de serlo sus estados. Sólo hace falta que reconozcan, al igual que lo hicieron los estados, que hacer las cosas de manera conjunta y bajo unos mismos principios es la manera de encontrar intereses convergentes que faciliten la integración cada vez más estrecha.

El proceso de ratificación no produce una crisis en el proceso de integración ya que existe el Tratado de Niza a través del cual se puede ir avanzando. Además, existen opciones que son viables y que no frenan en absoluto el proceso. Una de ellas sería recurrir a las cooperaciones reforzadas tan poco utilizadas desde su creación

en Ámsterdam por parte de los estados miembros. Nadie niega la dificultad de avanzar con 25 estados a la vez, y menos en cuestiones que requieren de unanimidad, sin embargo, este tipo de cooperación permite avanzar a los que están preparados para hacerlo sin dejar en absoluto el camino cerrado a aquellos que se quieran incorporar más adelante. Otra posibilidad sería la de empezar a funcionar con algunos de los cambios que realiza la Constitución europea y que resultan positivos para todos, como el de la creación del Ministro de Asuntos Exteriores, el cual daría más coherencia a la acción exterior de la UE.

En todo caso, se debe apreciar este período por el que pasa la UE no como una crisis de dimensiones insalvables sino como una oportunidad para dar un paso definitivo hacia los objetivos que se propusieron los padres de la integración europea, es decir, un largo camino que recorrer “paso a paso” hasta alcanzar una verdadera Unión Política de los pueblos de Europa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Giscard D’Estaing, Valery. “Réflexions sur la crises de l’opinion à l’égard de l’Europe”, en *Le Monde* 14 /06/2005.
- Closa Montero, Carlos. *Quo Vadis Europa? Seis opciones para una crisis constitucional*. Real Instituto Elcano 13 de junio de 2005.
- Torreblanca, José I. *El “Plan B” de la Constitución Europea: ¿mirar hacia otro lado?* Real Instituto Elcano 23 de junio de 2005.
- López Pina, Antonio. *Europa, un proyecto irrenunciable*. Madrid, Dykinson S. L., 2004.
- Taibo, Carlos. *No es lo que nos cuentan*. Barcelona, Ediciones B Grupo Zeta, 2004.
- López Pina, Antonio. “Sobre el porvenir improbable de la Europa intergubernamental”, en *El gobierno de Europa*, Madrid, Dykinson S. L., 2003.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco. *La integración Europea*, Ed. Tecnos, 2002.
- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.
- Flash Eurobarómetro Comisión Europea. *La Constitución europea: encuesta posreferéndum en España*.
- Pastor Verdú, Jaime. *Plan A del “No”: la refundación democrática y social de Europa*, Real Instituto Elcano, 15/06/2005.
- Nicolaidis, Kalypso. “Nosotros, los pueblos de Europa...”, en *Foreign Affaires en Español*, enero-marzo 2003.
- Ricard-Nihoul, Gaetane y Larhant, Morgan. *Cómo explicar lo inesperado: una evaluación del referéndum constitucional francés*. Real Instituto Elcano, 24/05/2005.

Martínez, Miguel.

“¿Crisis en la Unión Europea?”, en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 277-292.

# Asia y el mundo islámico en el Consejo de Seguridad

**María Teresa Aya  
Pío García\***

Docentes- investigadores de la  
Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales.

Mauricio Cortés colaboró en la  
realización de este ensayo.

**correo electrónico:**  
*pio.garcia@uexternado.edu.co*

Durante su conferencia en Bogotá, en junio de 2005, el ex presidente Bill Clinton afirmó: “ser Secretario General de las Naciones Unidas no es un trabajo para ninguno de los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad”<sup>1</sup>. Es lógico, pues se trata de un oficio menor, con funciones que no pueden llegar a afectar los intereses y las decisiones de los grandes poderes mundiales, escudados en el principio sagrado de preservar la soberanía del Estado-nación. Hasta ahora, los arreglos multilaterales no han podido dejar de ser rehenes de las maniobras de los países poderosos.

La celebración del sexagésimo aniversario de la Organización de las Naciones

Unidas en el año 2005 estuvo lejos de ser la gran fiesta mundial de la paz y el desarrollo de todos los pueblos. Más de la mitad de la humanidad sigue hundida en la pobreza, la disparidad entre las sociedades ricas y miserables es creciente y proliferan los conflictos de toda índole, es lógico preguntar: ¿para qué han servido tantos programas y mecanismos del máximo cubrimiento multilateral? La insistencia sobre la reforma de la ONU refleja esa paradoja dada por el hecho de una profunda aspiración de contar con una organización mundial fuerte y respetada, para rescatarla del desprestigio y la impotencia en que ha caído, mientras los ideales multilaterales parecen obsoletos en los tiem-

\* Fecha de entrega, 28 de julio de 2005. Fecha de aceptación, 29 de agosto de 2005.

<sup>1</sup> Bill Clinton, Conferencia sobre Liderazgo, Bogotá, 22 de junio de 2005.

pos en que campea el unilateralismo.

La crisis de legitimidad de la ONU fue agravada con la decisión arbitraria norteamericana de ocupar Iraq por la fuerza y someterlo a la transformación social e institucional que lo encarrile por la senda de la democracia euroamericana<sup>2</sup>. El organismo internacional quedó burlado como máxima instancia de toma de las decisiones sobre los más agudos problemas internacionales. Más aún, el Consejo de Seguridad, cuya misión no es otra que la preservación de la paz y la seguridad mundiales, fue incapaz de detener las acciones, patrocinadas por más de 20 gobiernos alineados en ese momento con la política exterior estadounidense. Los ruegos posteriores del Consejo para que Estados Unidos devuelva la plena soberanía a los iraquíes siguen siendo llamados no atendidos.

El decaimiento del sistema multilateral hasta llegar a esta situación imprevisible de ostracismo y descrédito contrasta con los anuncios y compromisos formales

de los líderes de los países de gran peso en el sistema internacional, así como los de menor rango que creen elevar su prestigio cuando son abordados, por ejemplo, en la búsqueda de consensos regionales por parte de los candidatos a ingresar a un Consejo de Seguridad ampliado.

En este escenario de contradicciones queda en pie la pregunta siguiente: ¿qué sentido tiene plantear la reforma de un sistema marginado por la *realpolitik*?, ¿con la anulación de los mecanismos multilaterales convenidos por los grandes poderes es inevitable que la organización política mundial se tenga que seguir ciñendo a los intereses y disposiciones de Estados Unidos, la gran potencia de la posguerra fría? Ante la crisis de las Naciones Unidas y, dentro de ellas, del Consejo de Seguridad, ¿qué posición presentan los países asiáticos?, ¿qué acogida tiene el multilateralismo frente a la opción de trasladar la responsabilidad de la seguridad a los entes regionales tipo OTAN<sup>3</sup>, TIAR<sup>4</sup>, CEI<sup>5</sup>?, ¿bajo qué modalidades pueden los

<sup>2</sup> Tal vez quede con un nuevo rostro por los milagros que vemos de la cirugía plástica, pero en el fondo esa sociedad no va a entregar sus ancestrales formas de ver el mundo e interactuar con él. La urgencia de una superpotencia de imponer sus criterios y asegurar su política energética echó mano de un paquete de argumentos ficticios (la posesión de armas de destrucción masiva, los nexos Bin Laden- Saddam Hussein) para abrir un nuevo frente de batalla y tomar el control del petróleo iraquí.

<sup>3</sup> La Organización del Tratado del Atlántico Norte se crea en 1947; tiene como objetivo la seguridad colectiva de las naciones de Europa occidental y Estados Unidos y Canadá.

<sup>4</sup> El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se firma en América Latina con anterioridad a la OTAN y se constituye así en el primer acuerdo moderno de seguridad colectiva, donde un ataque a uno de sus miembros equivale a un ataque a todos ellos, por lo que todos pueden aliarse para la defensa.

<sup>5</sup> Conforman la CEI Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Kazajstán, Moldavia, Uzbekistán, Kirgistán, Turkmenistán y Tayikistán. Entre sus objetivos están la coordinación de sus políticas económicas y de relaciones internacionales.

países hacer valer más sus derechos a una mayor representación y mejor respuesta a sus intereses regionales?, ¿la presión hacia la consolidación de bloques económicos y políticos derivará en un regionalismo estratégico, que terminará por fracturar el sistema multilateral actual? Teniendo presente la abrumadora presencia de países islámicos y árabes en Asia, ¿qué modalidad de participación se les puede llegar a ofrecer, con el fin de lograr su representación como considerable grupo religioso y étnico en la actualidad?

Muchas son las consideraciones acerca del problema de la reorganización del sistema mundial. Hay quienes abogan por las posiciones regionalistas, según las cuales los bloques por cercanía geográfica (Europa, América, Asia) serán los grandes actores del futuro; otros piensan que el papel hegemónico de Estados Unidos no podrá ser contrarrestado en varias generaciones (el siglo estadounidense); al contrario, también se vaticina que, propulsada por su formidable crecimiento económico, China llegará a actuar como un superpoder definidor de la geopolítica en los próximos años. Sin lugar a dudas, cualquier arreglo multilateral nuevo o la reforma de los mecanismos existentes pasa por los acuerdos entre los grandes actores regionales y mundiales, a sabiendas de que Estados Unidos, por el desmesurado poder militar y tecnológico que ha llegado a reunir, tiene una singular capacidad decisoria, aunque limitada por las contrafuerzas de sus opositores. Es por esto que

es tan importante considerar el juego geopolítico subyacente a la discusión sobre la reforma de los acuerdos políticos multilaterales.

Las relaciones de los países asiáticos y del grupo árabe e islámico entre sí entran en el marco del regionalismo y el gremialismo como una forma de integración de intereses entre los países, diferenciable de las relaciones puramente bilaterales y de las multilaterales. Como su nombre lo indica, en estas últimas entran miembros de diversos lugares del mundo, sin excepción alguna. La agrupación regional-gremial depende del factor geográfico, al modo de la Unión Europea o la Liga Árabe, o se refiere a aquellas organizaciones agrupadas en torno a intereses temáticos como la Conferencia de la Organización Islámica o el Movimiento de Países no Alineados.

El presente análisis explica la alta valoración que el grupo de países asiáticos (aún no constituido en bloque) ha tenido y tiene de la institucionalidad internacional alrededor de la ONU. En gran medida, la Organización fue el baluarte que amparó los movimientos de independencia de muchos de ellos después de la Segunda Guerra Mundial. El restablecimiento de sus plenos poderes y la reforma para lograr una estructura más equitativa del poder son objetivos de la política exterior asiática. Más aún, el cuestionado y desacreditado Consejo de Seguridad podría recuperar su capacidad de acción y su prestigio, siempre y cuando desde el lado asiático se genere un movimiento expreso hacia esa meta.

Después de analizar el progresivo decaimiento de la concertación multilateral sobre los asuntos de la paz y la seguridad internacionales, se procederá a explicar la relación del área asiática con el sistema de Naciones Unidas y la puja de algunos de ellos y del ámbito islámico por expandir el Consejo de Seguridad, con el propósito de ingresar en calidad de miembros permanentes.

#### **LA CRISIS EN EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS Y EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD**

La proyección tan agresiva del gobierno estadounidense no puede ser explicada más que como la conducta desesperada de una potencia que se siente vulnerable y acosada, tanto en su interior como en sus relaciones con el resto de países. La arrogancia frente a los otros pueblos pone de manifiesto, sin duda, el imperioso deseo de encontrar respuestas de respeto, aceptación o sometimiento por parte del sistema mundial; pero a la vez responde a la necesidad de hallar legitimidad y darle motivos de enardecimiento nacional al propio pueblo norteamericano, cuya fati-

ga cultural es evidente en la violencia escolar, la desintegración familiar, el conflicto étnico, la brecha creciente entre ricos y pobres<sup>6</sup>, la pederastia de los líderes religiosos, la persistencia del alcoholismo, el tabaquismo y las drogas ilícitas... Pero también para ocultar la corrupción monumental de un sistema político al servicio de los grandes negocios<sup>7</sup>.

Una manera tal de pretender conducir los asuntos mundiales tiene mucho eco entre los políticos conservadores y una parte grande de la opinión pública estadounidense. En algunos países, las dirigencias locales han tenido una especial habilidad en medio de unas condiciones internas favorables para justificar su alianza con el discurso redentor estadounidense, mientras sacan réditos de los acuerdos militares; es el caso de Israel, Japón, Gran Bretaña, Tayikistán y los cuatro restantes de Asia Central o Colombia, por citar sólo unos cuantos. En marzo de 2003 fueron 14 gobiernos los que se aventuraron a enviar tropas para congraciarse con Bush, pero la coalición se fue resquebrajando con el cambio de posición de España o las presiones de los votantes asiáticos en Filipinas, Tailandia y Corea del Sur.

<sup>6</sup> 22.4% de la niñez en la pobreza, como cualquier país del tercer mundo. Cf. *Newsweek*, 31 de enero de 2005, pág. 18.

<sup>7</sup> El superávit de la administración Clinton se transformó en los primeros 4 años del gobierno de Bush en déficit de US\$412.000 millones. Por cierto, esta situación como la necesidad de construir enemigos había sido vaticinada en enero de 2001 por el diario satírico *The Onion*, "Debemos despilfarrar el superávit presupuestario, que tanto le costó a nuestra nación, con exenciones fiscales para el 15% más rico de la población"... Y en el frente extranjero, debemos encontrar un enemigo y derrotarlo". Pronóstico recordado por Paul Krugman, "Presupuesto sin giros", en *El Espectador*, 17-23 de julio de 2005, pág. 17A.

Por cierto, al contener en su territorio el llamado “eje del mal” (redefinido en abril de 2005, como se verá más adelante), Asia encuentra motivos para disentir de la visión estadounidense del mundo. Allí se encuentran algunos de sus críticos más abiertos por el contraste de orientación política, pero también por el choque de intereses económicos, como lo es el control sobre los grandes yacimientos de energéticos fósiles del Mar Caspio y el Golfo Pérsico. Claro está que, como se dijo antes, a pesar de soportar un común denominador de vejaciones estadounidenses, un frente como tal no es factible de construir en breve tiempo en Asia. Más aún, una coalición tan explícita parece poco probable en otros lugares del mundo; sin embargo, cierta simpatía entre aquellos que más sienten el peso del control unilateral abona el terreno para procurarse apoyos mutuos. Considérense los casos simplemente de China, Malasia, Rusia, Alemania, Francia, Irán, Brasil o Venezuela.

La actitud bélica estadounidense en Iraq sólo vino a terminar de abrir una llaga que venía abierta de tiempo atrás; su curación era ficticia, y por eso terminó por revelarse como una herida viva. La falta de consenso en la interpretación y disposición de medidas por parte del Consejo de Seguridad socavó la capacidad de actuar con rapidez y contundencia frente a crisis propias de su control. En este ambiente de confusión, Estados Unidos se ubicó en espacios en los cuales sus determinaciones tenían o buen respaldo por

parte de sus socios o reticencias menos arduas que las surgidas en el Consejo. Así emprendió la OTAN la intervención en la crisis de los Balcanes, ampliando posteriormente su espacio hasta el centro de Asia (Afganistán) y abriendo la puerta grande para el paso de las tropas de las guerras preventivas: Iraq, por ahora. ¿Asia Central, Norcorea, Irán, Venezuela, más adelante?

En los años 90 hubo hechos que mostraron cierto intento por parte de Washington de congraciarse con sus rivales, como las dos semanas de vacaciones que en 1998 pasó Clinton en China y las grandes exigencias y compromisos frente a todo el sistema de Naciones Unidas, durante la ofensiva para desacreditar la labor de Boutros Gali y encumbrar a su candidato, Kofi Annan, quien por cierto no ha gozado en absoluto de la confianza de la administración Bush. Clinton también tomó medidas para corregir el crónico retraso estadounidense en el pago de la cuota a la ONU. Estas concesiones pueden valorarse a la luz de los nuevos acontecimientos como el preámbulo multilateralista de Estados Unidos antes de la recaída en el aislamiento.

Una división del trabajo tácita separa los conflictos en dos grandes categorías: aquellos ocurridos en áreas de primera importancia por la posición geográfica y la existencia de recursos estratégicos y los de menor rango. Estos de carácter inferior son dejados a la ONU, que entra a actuar con la limitación logística consabida, o son

dejados a la deriva (Sudán: Dalfur). Antes, en 1994, hubo operaciones fracasadas o tardías en Somalia y en Ruanda.

Una debilidad notable de la ONU es la ausencia de un cuerpo militar autónomo, lo cual revela falta de transmutación de la soberanía nacional a la soberanía supranacional, aunque fue bajo esta última filosofía tomada de Kelsen que se erigieron los sistemas multilaterales del siglo XX<sup>8</sup>. Los gobiernos con capacidad de ofrecer contingentes o financiar operaciones no quieren dejarlos al criterio de uso o bajo el mando de agentes externos que no están bajo su control.

Por el lado de la capacidad presupuestal, el sistema presenta fallas graves por el desfase entre los programas y las operaciones que emprende y la demora en los recaudos. El caso más conocido es el de Estados Unidos, cuya deuda supera los US\$2.000 millones; pero otros, como Colombia han seguido ese ejemplo para entrar en el grupo de los deudores morosos.

Por todos estos descabros y otras críticas, se la califica de “crisis multifacética”<sup>9</sup>, pues no sólo se trata de esos reveses militares y financieros, sino que están también los escándalos de corrupción en el manejo del programa de petróleo por alimentos en Iraq, la adjudicación de contratos favorables al hijo de Kofi Annan o

la queja por abusos sexuales de cascos azules en el Congo.

Las críticas a la ONU no deberían descalificar el trabajo honesto de muchos funcionarios y el desarrollo satisfactorio de programas sociales y humanitarios. Son dignos de tener en cuenta la abnegada labor de ACNUR<sup>10</sup> o los programas puntuales frente a las catástrofes naturales. La Organización es en muchos lugares del planeta imagen de la solidaridad internacional en términos de ayuda humanitaria; también lo es de neutralidad y cooperación constructiva en procesos de paz, como los llevados a cabo en Centroamérica. No obstante, su campo de acción es limitado, y la cara positiva de este lado de la división del trabajo mencionada atrás confirma la existencia de la muralla impuesta por los celos de soberanía estatal anuladores de su poder supranacional.

Una queja fundamental contra Naciones Unidas es la falta de representación de las regiones y las culturas en el Consejo de Seguridad. Si bien el Consejo constituye uno de los ejes sobre los cuales reposa el sistema internacional, también es cierto que su propia condición de pilar del sistema lo convierte en uno de los obstáculos para su crecimiento y modernización. El Consejo tiene como objetivo principal “mantener la paz y la seguridad

<sup>8</sup> Véase al respecto Michel Hardt y Antonio Negri, *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, , 1ª ed. compacta, 2002; especialmente la primera parte: “la constitución política del presente”.

<sup>9</sup> *El Tiempo*, Editorial del 28 de marzo de 2005.

<sup>10</sup> Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

internacional [...], investigar toda controversia o situación que pueda crear fricción internacional; recomendar métodos de ajuste de tales controversias, o condiciones de arreglo; [...] y emprender acción militar contra un agresor”<sup>11</sup>. Es la paradoja de que a mayor participación decae la capacidad de decisión.

El Consejo está conformado por miembros permanentes, quienes tienen el poder del veto, lo que desvirtúa la teoría de *un Estado un voto*: “Esta es la regla de ‘el gran poder de la unanimidad’, a menudo referida como el poder del ‘veto’”<sup>12</sup>. También están los miembros no permanentes, elegidos cada dos años, para proporcionar un equilibrio tanto regional como económico y político a la entidad. “Conforme a la Carta, todos los Miembros de las Naciones Unidas han acordado aceptar y cumplir con las decisiones del Consejo de Seguridad. [A su vez,] el Consejo tiene la facultad para tomar decisiones que los Estados Miembros, conforme a la Carta, están obligados a cumplir”<sup>13</sup>.

A lo largo de 60 años, la única modificación sensible en el Consejo de Seguridad fue el ingreso de China en 1971, hecho que le imprimió un giro sustancial a la contienda de la Guerra Fría, al ponerse de manifiesto la imposibilidad soviética de ejercer tutelaje sobre el gran país asiático.

Treinta años después, la relación de fuerzas entre ambos llegó a inversión completa: buena parte del rescate de la economía rusa vino a depender de las adquisiciones chinas, cuyo desempeño industrial sobrepasó al alcanzado por el viejo aliado comunista. En el plano político-estratégico, el desfase entre ambos se ha ubicado en favor de China. Sólo ese país le puede ofrecer a los rusos el respaldo para negociar en términos menos desiguales con sus contendores europeos y con Estados Unidos.

La ONU actual sigue estructurada según la distribución del poder en 1945, cuando 51 países firmaron su creación. Hoy día alberga a 191, con Timor L’Este, sin que su núcleo, el Consejo de Seguridad, haya sufrido las reformas que de esa situación cabría esperar. ¿O tal vez los cambios acontecidos no son del espesor suficiente como para transformar a la ONU y sus instancias máximas de toma de decisiones? Por supuesto, la estructura y el funcionamiento de la Organización ha sufrido cambios regulares, según circunstancias coyunturales, en los períodos de 1953-1956, 1964-1966, 1974-1977, 1985-1986, 1992-1996, 1998-2000 y 2002 al presente.

En cuanto al Consejo de Seguridad, la reforma de 1965 extendió el cupo de miembros no permanentes a 15; sin embargo, una nueva reforma que los aumen-

<sup>11</sup> “ONU: Consejo de Seguridad, Funciones y Poderes”, en [http://www.un.org/spanish/docs/sc/unsc\\_funciones.html](http://www.un.org/spanish/docs/sc/unsc_funciones.html)

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

te a más de 20 sigue empantanada por más de 10 años, debido a la poca simpatía de los miembros permanentes a tener cinco colegas más, según una propuesta, y por el difícil problema de llegar a consensos dentro de las regiones sobre a quién o quiénes otorgarles tal honor.

El meollo de la reforma actual de Naciones Unidas tiene que ver con la modificación del Consejo de Seguridad. En mayo de 2005, en medio de la controversia sobre su papel al frente de la Organización, Kofi Annan reiteraba el llamado a los países para llegar a acuerdos sobre las reformas de la ONU. Respecto al Consejo de Seguridad, afirmó: “Ninguna reforma de Naciones Unidas será completa (...), sin reformar el Consejo de Seguridad. La conformación del Consejo refleja el mundo de 1945, no el del siglo XXI. Éste debe ser reformado para incluir los países que más contribuyen a la Organización en términos financieros, militares y diplomáticos, y para lograr una amplia representación de la membresía actual”<sup>14</sup>.

#### ASIA Y LAS NACIONES UNIDAS

La creación de la ONU contó tan sólo con un puñado de representaciones asiáticas, pues la inmensa mayoría de esas sociedades no había logrado constituirse en Estados independientes. Así, desde su inicio, la Organización buscó atender esos pue-

blos, amparando su independencia por medio de resoluciones y favoreciendo su reconstrucción económica e institucional.

La crisis persistente en el occidente de Asia (Medio Oriente) y en Asia Sur ha justificado numerosas operaciones de paz, dispuestas por el Consejo de Seguridad. Unmogip, intervino en enero de 1949 en la guerra de India y Pakistán, por el control de la región de Jammu y Cachemira. Una segunda misión, Unipom, volvió a ese lugar en septiembre de 1965 y terminó su trabajo en marzo de 1966. La Unsf atendió, desde octubre de 1962 a abril 1963, la rebelión en Iriyan Occidental hasta el retiro holandés. Ungomap procuró, entre mayo de 1988 y marzo de 1990, la estabilización en el área fronteriza entre Afganistán y Pakistán. Unamic participó desde octubre de 1991 hasta marzo de 1992 en el cese al fuego en Camboya; seguida de Apronuc, de febrero de 1992 a septiembre 1993, para la preservación de los acuerdos políticos. Monut se hizo presente desde diciembre de 1994 en Tayikistán, para supervisar el cese al fuego.

En Asia Occidental, la Onuvt verificó la tregua en Palestina, en junio 1948. Las fuerzas de la Fenu vigilaron la frontera israeloegipcia desde noviembre de 1956 a junio 1967. Otra similar, Fenuos, fue emplazada en la frontera con Siria en junio de 1974. En marzo de 1978 empezó acciones la Fpnul en la frontera con Líba-

<sup>14</sup> “‘In Larger Freedom’: Decision Time at the UN”, *Foreign Affairs*, mayo/junio de 2005.

no, donde había estado, entre junio y diciembre de 1958 Gonul. Entre julio de 1963 y septiembre de 1964, Unyom se ocupó del conflicto entre Arabia Saudita y Yemen. Desde agosto de 1983 hasta febrero de 1991 operó Uniimog en la cruel guerra entre Irán e Iraq. Unikom se despachó en abril de 1991 para atender la frontera entre Iraq y Kuwait.

Los países de la Comunidad de Estados Independientes han participado en las operaciones de mantenimiento de paz que han tenido lugar en Afganistán. La relación del CEI con las Naciones Unidas tiene mucho que ver con temas de seguridad; entre éstos, la seguridad humana<sup>15</sup> constituye una de las bases de la relación, sobre todo en temas de cooperación y resolución de disputas. Cabe resaltar que las obligaciones del CEI duplican algunas de las que tiene el Consejo de Seguridad de la ONU, en especial en lo referente al mantenimiento de la paz en la región; aunque también es cierto que la Carta de la ONU especifica que las actuaciones de los organismos regionales tienen prioridad en situaciones de

conflicto. Los países del CEI se ocupan de manera preferente de las operaciones de mantenimiento de paz y no necesariamente de la construcción de la misma<sup>16</sup>, debido a que su estructura militar interna en algunos casos no diferencia entre policías y militares, tratándose de policías militares<sup>17</sup>.

Otro aspecto por considerar en la relación CEI – Naciones Unidas es la estrategia regional para los desplazados internos. Este problema constituye una de las cuestiones neurálgicas derivadas de los conflictos en Uzbekistán, Armenia, Georgia y Azerbaiyán. Si bien desde 1991 ACNUR ha hecho presencia en los países que antes conformaban la Unión Soviética y ha ayudado a hacer frente al problema de los desplazados en la región, es la ONU y en especial el PNUD la agencia más representativa de las Naciones Unidas en la zona. El PNUD tiene programas en la Comunidad de Estados Independientes que abarcan temas como la gobernabilidad, la democracia, el medio ambiente, problemas energéticos, pobreza, catástrofes naturales, problemas de género y salud<sup>18</sup>, siendo un

<sup>15</sup> La seguridad humana se centra en “un mundo [donde] a cada individuo se le garantice el vivir sin miedo y sin necesidades, con igualdad de oportunidades para desarrollar al máximo su potencial humano... En resumen, seguridad humana significa vivir sin miedo a que los derechos básicos de la gente, su bienestar y su vida se vean amenazados.” Cf. “The Vision of the Human Security Network”, en <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php>

<sup>16</sup> Desde la misión de cascos azules en El Salvador en los años ochenta y, en especial de Reporte Brahimi, las Naciones Unidas se han concentrado no solo en lo básico del mantenimiento de paz, sino también en educar para la paz y prevención de conflictos a través de la “construcción de la paz”.

<sup>17</sup> Para más información, ver Ekaterina Stepanova, *Comments on the draft model law, “on participation (of a cis member state) in peace support operations”*, Geneva Center for the Democratic Control of Armed forces, conference paper en Internet: <http://www.dcaf.ch/lpag/StPetersburgConf/Paper10>

<sup>18</sup> Más información en “United Nations Development Programme: Europe and the Commonwealth of

nexo fundamental con la ONU. Buena parte de los países asiáticos también tienen que ver con la Organización a través de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico. No obstante, los países árabes con excepción de Brunei, no pertenecen a ésta por razones económicas.

Asimismo, “Asia contribuye con más o menos la mitad de las tropas que participan en operaciones de mantenimiento de paz... y aproximadamente un veinticinco por ciento de los muertos son asiáticos. No obstante, hasta el año pasado no había ni un solo oficial asiático de alto rango en la organización interna de las Naciones Unidas. ...En el Secretariado General un 17% del personal es de origen asiático en los rangos de directores. En general hay más mujeres en los altos puestos que asiáticos. ... Más aun, Canadá y Estados Unidos que tienen el 5% de la población mundial, tienen casi el mismo número de personas trabajando en Naciones Unidas que Asia que representa el 60% de la población”<sup>19</sup>.

Japón es de lejos el mayor contribuyente asiático a Naciones Unidas, con el

19.5%; los demás añaden alrededor de 8%, como se aprecia en el Cuadro 1. Frente al japonés, los aportes de otras economías grandes como la de China, India o Indonesia son modestos. La participación de China es de sólo 1.5%, que contrasta con un PIB real de más de 12% de la riqueza que cada año genera el planeta. En términos generales, Asia financia <sup>o</sup> del gasto anual de la ONU<sup>20</sup>.

### **GEOGRAFÍA, CULTURA Y ETNIA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD AMPLIADO**

La ONU nació, como hemos visto, en la euforia del mundo libre sobre la tiranía fascista, con los ideales de progreso de los pueblos y representación de todos ellos en una organización que recogiera los intereses colectivos; es decir, bajo los parámetros de la equidad y la democracia. En la práctica, el universalismo fue siendo sacrificado en aras de la funcionalidad para terminar en una institución con miembros de primera (los cinco superpoderes del Consejo de Seguridad, con derecho a ejercer el veto), de segunda (los encumbrados

Independent States”, en <http://europeandcis.undp.org/>

<sup>19</sup> Ramesh Thakur, “The problem at the UN is national quotas”, en *International Herald Tribune*, March 12, 2005.

<sup>20</sup> El 23 de diciembre de 2003, la Asamblea General adoptó un presupuesto de US\$3.160 millones, para el bienio 2004-2005. Esta suma representa un incremento de 270 millones de dólares con respecto al bienio 2003-2004 y comprende ajustes inflacionarios y en las tasas de cambio. Los fondos para el presupuesto ordinario provienen principalmente de las contribuciones de los estados miembros, las cuales se efectúan de acuerdo con una escala de cuotas que se basa en la capacidad de pago de los países, calculando el ingreso nacional por habitante. La Asamblea General decidió en 1998 que ningún país pagaría más del 22% ni menos del 0.001% del total del presupuesto. Ver algunas contribuciones de países de Asia en el Cuadro 2.

ocasionales que comparten esos honores, pero sin derecho de veto) y de tercera: el resto de países, para los cuales queda el foro de la Asamblea General.

Algunos de los desequilibrios más evidentes del sistema actual son, por ejemplo, el contraste entre cuatro representantes del ámbito judeo cristiano y ninguno del Islam, el hinduismo u otras áreas religiosas; por el lado cultural, predomina la cultura euroamericana, con la sola compañía de China comunista-confuciana. En cuanto China tiene de país en desarrollo estarían, a través de ella, representadas 4/5 partes de la humanidad; o sea que el mundo desarrollado tiene monopolizado las 4/5 partes del poder, siendo él sólo un 1/5 de la sociedad mundial contemporánea.

Sin embargo, con excepción de China, se puede argumentar que los nuevos países, creados y aceptados por la Organización en los últimos sesenta años no sólo no tienen cabida dentro de los miembros permanentes sino más aún, los estatutos que rigen el organismo no prevén cómo hacerlos partícipes del Consejo en general. A superar en alguna forma mínima esos contrastes apuntan los proyectos de reforma del Consejo de Seguridad presentados en los últimos años.

Japón fue el primero en demandar, en 1992, la reforma del Consejo. Dos años

después, la Asamblea acogió la propuesta. No se llegó a resultados claros por una década, hasta los atentados de 2001, que dieron pie a la elaboración más definida de la doctrina actual estadounidense de los “ataques preventivos”. Esta situación vino a reactivar las iniciativas para los ajustes al multilateralismo. El secretario general Annan creó un panel de alto nivel internacional en diciembre de 2003 para estudiar la reforma y con el compromiso de presentar sus resultados un año después<sup>21</sup>. En su propuesta, el Consejo se amplía de 15 a 24 miembros, con seis nuevos miembros permanentes, pero sin derecho de veto y tres no permanentes o, en una segunda modalidad, ocho puestos semipermanentes (mandatos de cuatro años, reelegibles), sin derecho de veto y uno no permanente. Los seis nuevos miembros permanentes provendrían de África (2), Asia (2), América Latina y Caribe (1) y países industrializados (1).

El Grupo de Los Cuatro (Alemania, Japón, India y Brasil) lanzó una tercera fórmula que eleva a 25 el Consejo, otorgando los diez nuevos cupos a países de Asia, África, América Latina y Europa Oriental, entre los cuales estarían esos cuatro países como candidatos a llenar los cupos para los nuevos miembros permanentes por sus respectivas regiones<sup>22</sup>. El

<sup>21</sup> Entre otros 16, estuvieron allí Sadako Ogata, entonces Alta Comisionada para los Refugiados, Gro Harlem Brundtland, ex titular de la OMS y Anand Panyarachun, de Tailandia, el ex canciller chino Qian Qichen y Ben Scowcroft, ex consejero de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

<sup>22</sup> *Notimex*, 12 de mayo de 2005.

Grupo “Unidos por el Consenso”, 40 países (Italia, España y México, entre otros) presentó una cuarta salida al problema, por medio de dos planes<sup>23</sup>: el verde, que establece diez nuevos cupos no permanentes, para un total de 20, con mandatos de dos o tres años y con posibilidad de reelección, de la cual serían responsables los bloques regionales, así: Asia 5, África 6, América Latina y Caribe 4, Europa Occidental 4 y Europa Oriental 2; en el azul, los mandatos serían más extensos: tres o cuatro años<sup>24</sup>. Otro grupo, llamado Amigos de la Reforma de la ONU, en el que participó Colombia, solicitó no sólo la renovación del Consejo de Seguridad, sino de la Comisión de Derechos Humanos, y coincide con Annan en el incremento efectivo del 0.7% del PIB para la cooperación para el desarrollo por parte del mundo industrializado.

El proyecto de Los Cuatro prevé una silla rotativa bianual para Europa del Este, y el uso al veto, pero sólo después de que se aprueben las modificaciones previstas para ese derecho. En una primera etapa se aprobaría la ampliación del Consejo, en una segunda se escogerían los miembros y en la tercera, con carácter técnico, se introducirían los cambios sobre el derecho al veto y otros asuntos controversiales. Es-

tados Unidos se opuso a este proyecto de “votaciones por partes” y por la “presión temporal artificial”<sup>25</sup>. El Grupo se dio a conocer en forma oficial por el comunicado del 21 de septiembre de 2004, en la Asamblea General.

Japón sustenta su candidatura en la crítica a la composición actual del Consejo copiada de la estructura de poder de 1945 y no la del siglo XXI; considera que deben formar parte del Consejo ampliando aquellos países deseosos de participar en el mantenimiento de la paz y con capacidad de cumplir su papel, y hace énfasis en la importancia de la representación regional. Además, expone como argumentos a su favor el compromiso permanente con la paz y la seguridad mundiales, con personal y apoyo financiero a los programas de “consolidación de la paz y construcción de nación”, la seguridad humana, el desarme y la no proliferación de armas nucleares. Ese país aporta alrededor del 20% del presupuesto de Naciones Unidas y sus contribuciones voluntarias para programas y agencias especializadas ascendieron en el bienio 2001-2003 a US\$2.100 millones. Asimismo, por muchos años la ODA<sup>26</sup> japonesa ha sido la primera entre los grandes aportantes: en el 2003, esa cifra ascendió a US\$8.900 millones<sup>27</sup>. Por

<sup>23</sup> Presentados en Nueva York, en mayo de 2005.

<sup>24</sup> *Notimex*, 2 de mayo de 2005.

<sup>25</sup> *Notimex*, 12 de mayo de 2005.

<sup>26</sup> Official Development Aid.

<sup>27</sup> <http://www.mofa.go.jp/policy/un/index.html>

estos motivos, el primer ministro Koizumi afirmaba, en septiembre de 2004, ante la Asamblea General que “creemos que el papel que Japón ha jugado provee bases sólidas para asumir su membresía permanente en el Consejo de Seguridad”<sup>28</sup>.

Japón ha sido, junto con Canadá y algunos países europeos, un abanderado del concepto de *seguridad humana*, que enfatiza la protección integral de los derechos humanos, es decir, tanto los políticos como todo aquello que dignifica a la persona, como el derecho al trabajo, el alimento y la vivienda, según se explicó atrás. Por medio del Fondo de Seguridad Humana, creado a instancias japonesas en la ONU y a través de la Iniciativa de Aldeas Africanas, provee recursos para la atención de la pobreza extrema, los refugiados y desplazados y las víctimas de epidemias y desastres naturales. Por cierto, Japón tiene su propio programa de ayuda a África: TICAD<sup>29</sup>, para el cual el primer ministro Koizumi ha prometido doblar el monto

de ayuda en el 2008, cuando se celebre en Tokio la TICAD IV<sup>30</sup>. El hecho de estar por fuera representa para Japón “la diferencia del cielo a la tierra”, según su embajador ante ONU Shinichi Kitaoka<sup>31</sup>.

El gran aporte de la presencia permanente de Japón en el Consejo de Seguridad puede ser la defensa del ideal pacifista que enarbó esa nación durante la posguerra. Es la única de las economías mayores sin arsenal nuclear propio, no por incapacidad de desarrollarlo, sino por convicción<sup>32</sup>. Las vicisitudes de su política externa, signada por la inescapable vinculación a la estrategia defensiva de Washington ha elevado el nivel de militarización japonesa, al punto de comprometerse a sufragar los costos del escudo antimisiles, el programa militar más moderno de Estados Unidos. Por eso mismo, ha tenido que patrocinar las guerras norteamericanas desde Corea hasta Iraq<sup>33</sup>. No obstante, el paso hacia la generación o adquisición de material atómico sigue

<sup>28</sup> Discurso del primer ministro Junichiro Koizumi en la LIX Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004.

<sup>29</sup> Tokyo International Conference on Africa Development.

<sup>30</sup> Discurso del Primer Ministro Junichiro Koizumi en la LIX Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004.

<sup>31</sup> Centro de Prensa Extranjero, Tokio, 27 de septiembre de 2004.

<sup>32</sup> Dice el analista Toshiaki Mogami: “...tal como se señala a menudo, sería significativo no sólo para Japón sino para la ONU, que nuestro país ingresara como miembro permanente en el Consejo de Seguridad como la primera nación antinuclear en medio de un grupo de potencias nucleares, llevando al órgano central de la Organización su compromiso de preservar la seguridad y la creación de un orden mundial con medios pacíficos”. “Presentó realmente Japón un alegato para ser miembro permanente del Consejo de Seguridad?”, en *Cuadernos de Japón*, Vol. XVIII, No. 1, primavera de 2005, pág. 8.

<sup>33</sup> Se habla con sarcasmo, por eso, que al estar Japón en el Consejo de Seguridad es darle dos votos a Estados Unidos.

siendo tabú en la sociedad japonesa, lo cual ampara el rasgo distintivo de lo que podría ser una actuación muy singular y autónoma de ese país en el manejo de los más álgidos problemas internacionales.

Grandes obstáculos para el consenso regional alrededor de Japón son las posiciones adversas de China y Surcorea. Este último forma parte del grupo Unidos por el Consenso, que busca tratar el asunto sin plazos perentorios y apoya una de las opciones de Annan de aceptar ocho nuevos miembros reelegibles cada cuatro años y uno reelegible por dos<sup>34</sup>. Aunque en sus comunicados oficiales el gobierno chino no se opone al ingreso japonés, se sabe que espera de Tokio una revisión de las políticas que siguen hiriendo sus sentimientos por los hechos de la Segunda Guerra Mun-

dial: el tratamiento del tema en los textos escolares japoneses y las visitas oficiales al santuario de Yasukuni<sup>35</sup>.

India ha expresado por mucho tiempo el interés de hacerse miembro permanente del Consejo de Seguridad, para lo cual considera aspectos a su favor: su condición de país en desarrollo, tener el más numeroso sistema de democracia representativa, conformar una sociedad multicultural y haber apoyado las iniciativas de paz de la ONU. Con unos 74.000 soldados, observadores militares y policías, personal indio participó en 41 de las 59 operaciones de paz hasta finales del 2004<sup>36</sup>. Con India en el Consejo, éste ganaría en balance y el Tercer Mundo adquiriría importancia como actor del sistema internacional.

Durante la Guerra Fría, ese país osci-

<sup>34</sup> China Radio International, 24 de mayo de 2005.

<sup>35</sup> Parece que los chinos esperan aún más contrición que la expuesta por el primer ministro Tomiichi Maruyama, del Partido Socialista, en agosto de 1995: "Durante un tiempo no demasiado lejano en el pasado, Japón, adoptando una política errónea, se adentró por el sendero de la guerra abocando al pueblo japonés a una fatídica crisis que, debido a un dominio colonialista y de agresión, causó un tremendo daño y sufrimiento a personas de muchos países, especialmente a las de las naciones asiáticas. Con la esperanza de que este error no se repita en un futuro, reconozco, desde un espíritu de humildad, estos irrefutables hechos de la historia, y desde aquí expreso una vez más mis sentimientos de profundo remordimiento y presento mis más sinceras disculpas. Permítanme también expresarles mi dolor por todas las víctimas, tanto las de aquí como las de países extranjeros, de este período de la historia.

"Desde el más profundo remordimiento, como motivo del 50 aniversario del final de la guerra, Japón debe eliminar el nacionalismo egocéntrico, promover la cooperación internacional como miembro responsable en la comunidad internacional y, por ello, fomentar los principios de paz y democracia. Al mismo tiempo, como único país que ha sufrido el devastador efecto de un bombardeo atómico, Japón, con miras a la supresión total de armas nucleares, debe realizar mayores esfuerzos para promover activamente el desarme a nivel global en las áreas tales como el fortalecimiento del régimen de no proliferación nuclear. Estoy convencido de que, sólo de esta forma, Japón podrá expiar las culpas por su pasado y que las almas de aquellos que perecieron descansen en paz".

<sup>36</sup> Cf. Ranjit Devraj, *International Press Service*, 28 de abril de 2005: "India redoblará los esfuerzos en los próximos meses para alcanzar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU a pesar del rechazo de su vecino Pakistán".

ló entre los bloques; pero procuró preservar la identidad internacional como sociedad en desarrollo, con un modelo político y económico no asimilable a las políticas de los dos grandes poderes hegemónicos. Con el visible desgaste del comunismo soviético, sobre todo a partir de la incursión en Afganistán, India buscó afirmar la independencia de su estructura productiva, el sistema político y el relacionamiento internacional. Para 1988 tenía definido un compromiso expreso con la opción multilateral, tanto en la esfera de NOAL<sup>37</sup> como de la misma ONU. Estos objetivos estaban propulsados por las iniciativas internas de legitimación gubernamental sobre la base de mayor capacidad de contención frente a los rivales en el vecindario, específicamente Pakistán y China. Para ello, los dirigentes indios habían decidido ingresar en el club atómico<sup>38</sup>.

Durante el mandato de la coalición del nacionalista Vajpajee, India se plegó de forma considerable a las directrices estadounidenses en términos de concepción del desarrollo económico, la defensa y las relaciones internacionales. Esa colaboración tan estrecha encontró un vuelco con el regreso del Partido del Congreso al po-

der, en junio de 2004. La India que tanta coincidencia veía entre su propia problemática en la región de Cachemira y la política antiterrorista de Bush tomó entonces una posición de cautela frente a Estados Unidos. En este giro tiene influencia, sin duda, un grupo importante de nuevos hechos configuradores del sistema mundial, tales como la consolidación económica china y el afianzamiento de sus relaciones con la ASEAN<sup>39</sup>, la evolución de la integración europea, las magras perspectivas industriales de Estados Unidos y la conciencia sobre el propio potencial de India y su periferia. Así, la hasta entonces fría y distante relación con China, viene advirtiendo gestos constructivos de lado y lado, con visitas de alto nivel, en una frecuencia nunca vista en el pasado. Por lo mismo, el gobierno de Nueva Delhi demanda ahora mayor compromiso mundial con los acuerdos multilaterales, empezando por la ONU, y presenta una exigencia más explícita sobre la necesidad de darle manejo multilateral a la situación en Iraq, acelerando el retiro de Estados Unidos, es decir, la devolución de la soberanía a ese país, al cual, por lo demás, el gobierno indio ofrece ayuda humanitaria y recursos para la reconstrucción<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Movimiento de Países No Alineados.

<sup>38</sup> En 1988, Rajiv Gahndi presentó un Plan de Acción para la eliminación de las armas de destrucción masiva, mediante un proceso en varias etapas, con el pleno compromiso tanto de los países con armamento nuclear como de los desprovistos de él. Cf. Shri Rao Inderjit Singh, primer ministro de India, en su discurso ante la Asamblea General, el 23 de septiembre de 2004.

<sup>39</sup> Association of South East Asia Nations.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

Al igual que Japón, India recurre a una campaña de alto énfasis en la conquista del apoyo continental asiático a partir de los niveles subregionales de los grupos de Asia Central y del sudeste -o de la ASEAN<sup>41</sup>-, y la propia esfera de Asia Meridional, donde comparte iniciativas de cooperación con sus vecinos inmediatos en SAARC<sup>42</sup> y BIMSTEC<sup>43</sup>. A través de estas últimas organizaciones ha tomado una vía de acercamiento positivo al sempiterno choque con Pakistán, mediante un acuerdo con Musharraf en enero de 2004 para implementar medidas de confianza en el orden defensivo, así como la visita a India del premier paquistaní Shaukat Aziz, en calidad de Presidente de SAARC. Esta proyección más bien inusitada está asociada a una identidad asiática hasta ahora poco explorada y explotada por la dirigencia política india, al hablar en forma abierta y positiva de la Comunidad Económica Asiática<sup>44</sup>, que confirma, además, la necesidad de hallar una distancia prudencial frente a la política estadounidense<sup>45</sup>.

Al contrario de la candidatura japonesa, que despierta las susceptibilidades de China, Surcorea y algunos países de la ASEAN, la opción para India aparece de entrada con más apoyo regional, pues la resistencia más expresa ha sido sólo la paquistaní. Respecto a China, el gran decisor regional, durante la visita de Wen Jiabao, en abril de 2005, a Nueva Delhi, Bangladesh y Sri Lanka, como parte del mejoramiento de relaciones con Asia, quedó consignado en la declaración conjunta con el PM Manmohan Singh, que Beijing presta “muchísima atención” al papel de la India en los asuntos tanto internacionales como regionales y entiende y apoya la aspiración india a desempeñar un papel activo en el marco de la ONU; asimismo, ambos reafirman la disposición de mantener las consultas y cooperar en el proceso de reforma de la Organización<sup>46</sup>.

De las repúblicas asiáticas de la CEI, Azerbaiyán y Kazajistán buscaron independencia defensiva, gracias a su riqueza en hidrocarburos. Éste no es el caso de los

<sup>41</sup> Hasta noviembre de 2004 se habían llevado a cabo 3 cumbres India-ASEAN.

<sup>42</sup> South Asia Regional Association for Regional Cooperation.

<sup>43</sup> Bay of Bengal Initiative for Multi-sectoral Technical and Economic Cooperation.

<sup>44</sup> Discurso del Primer Ministro M. Singh en la Conferencia “India y el mundo: esquema para la asociación y el crecimiento”, organizado por *The Hindustan Times*, 5 de noviembre de 2004.

<sup>45</sup> El premier Singh parodiaba en noviembre 2004 las palabras de Bush: Está usted “a favor” o “en contra”, “con nosotros” o “con ellos”, para concluir que el debate de los asuntos globales no puede llevarse a la discusión de oposiciones binarias, ya que la realidad no se da en blanco y negro, sino en una extensa gama de colores. *Ibíd.*

<sup>46</sup> Agencia *Xinhua*, 13 de abril de 2005.

otros estados que en 1995 firmaron un acuerdo de defensa común con Rusia<sup>47</sup>. No obstante, cabe anotar que con los problemas internos asociados a elecciones cuestionables y gobernantes que llevan demasiados años en el poder como fue el caso de Ucrania y Kirguiztán o, actualmente el de Uzbekistán, la alianza se ha debilitado y ha demostrado su ineficacia como entidad supranacional. Más aún, con el ingreso militar de Estados Unidos a Afganistán, todos ellos terminaron apoyando la ofensiva contra los Talibanes, en tanto que Uzbekistán y Kirguiztán establecieron acuerdos militares bilaterales con Washington, en un vuelco poco imaginable a mediados de los 90.

En lo referente al Consejo de Seguridad, a la CEI la representa de manera indirecta la Federación Rusa<sup>48</sup>. Esto implica que los demás países miembros de la Comunidad, por su falta de recursos o de experiencia en asuntos internacionales, no han participado ni demostrado, por ahora, in-

terés alguno de acceder al Consejo. El delegar esto en los rusos equivale, en cierto modo y proporciones guardadas, a que los países de la Mancomunidad Británica delegaran su representación en el Consejo en Gran Bretaña. Este hecho señala la falta tanto de interés de la región por la entidad como el poco atractivo del Organismo en la zona. En momentos de una globalización y expansión de las fronteras no sólo desde el punto de vista económico sino político, cultural y social, esta situación genera varios interrogantes, entre los cuales el más importante es ¿por qué no hay interés en tener representación por parte de los estados de Eurasia en los arreglos multilaterales? Una aproximación a este dilema puede ser el resultado de una política a veces demasiado pro occidental por parte de quienes toman decisiones en la ONU.

En el espacio de Asia Occidental las ambiciones de Irán chocan de frente con el veto de Estados Unidos, que lo descalifica al mantenerlo en su llamado eje del mal<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Cf. "Commonwealth of Independent status", [http://www.answers.com/main/ntquery?method=4&dsi=2040&dekey=CommonweIS&gwp=8&curtab=2040\\_1](http://www.answers.com/main/ntquery?method=4&dsi=2040&dekey=CommonweIS&gwp=8&curtab=2040_1)

<sup>48</sup> De los doce países miembros de la Comunidad de Estados Independientes, sólo Ucrania ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad. No obstante, Ucrania constituye una excepción dentro de los países del CEI al haber sido, con Bielorrusia, ya miembro de las Naciones Unidas desde 1947 y no un miembro nuevo como los otros estados.

<sup>49</sup> Si bien Iraq también figuró en el "eje del mal" original en el 2001, en el último listado publicado por el Departamento de Estado en abril 25 de 2005, ya no hace parte de esta categoría. Los países incluidos en la última lista son: Irán, Corea del Norte, Sudán, Libia, Cuba y Siria. Es interesante subrayar que Libia no entró en la lista anterior por estar negociando en ese momento la entrega de los terroristas del atentado contra el avión de Panam en Lockerbie, Escocia, y no querían que nada se interpusiera en la negociación. Frente a Siria, la política realista de Washington albergaba la esperanza de que al no incluirlos, se le podría pedir al gobierno en Damasco mantenerse neutral en el caso de un eventual conflicto con Iraq. Éste no fue el caso, razón por la cual Siria se incluyó esta vez. Ver más en <http://www.state.gov>

El gobierno iraní ha declarado que se siente continuamente amenazado por Estados Unidos quien ya ha invadido a Iraq y Afganistán, dos de sus vecinos y, quien además practica ejercicios militares en el Mar Caspio frente a Irán<sup>50</sup>. Con el resto de las Naciones Unidas la relación se puede definir como una de amores y odios. Por un lado, el gobierno de Teherán reconoce la importancia del organismo como ente legitimador ante el sistema internacional. No obstante, solo ha participado en el Consejo de Seguridad en 1955 cuando todavía existía el Sha. Por otro lado, Irán se considera víctima de la visión prooccidental del Consejo cada vez que éste expide resoluciones en su contra por culpa de su producción atómica<sup>51</sup>.

Los estados árabes tienen derecho hasta ahora a una silla en el Consejo de Seguridad. La Liga Árabe representa a los veintidós estados árabes y, como tal, escoge al país que los representa cada dos años. Esta silla afecta la representación en el Consejo tanto de África como de Asia,

puesto que cuando el Estado árabe corresponde a África éste solo tiene lugar a una silla en el Consejo y la silla flotante pasa a Asia, que durante ese periodo tiene dos sillas y viceversa. Por otro lado, debido a rivalidades internas, la Liga no ha tenido políticas coherentes de acción, fuera de oponerse a la existencia de un Estado israelí en la región<sup>52</sup>.

Los árabes también apoyan la posibilidad de un Estado islámico que tenga silla permanente en el Consejo, independientemente de la representación árabe. La Organización de la Conferencia Islámica, entidad que reúne 57 países islámicos ha declarado que “nadie puede ignorar el hecho que el mundo islámico representa una quinta parte de la población global y que por consiguiente, debe haber un Estado que represente el mundo islámico en el Consejo de Seguridad”<sup>53</sup>. Ésta debe ser una prioridad de cualquier propuesta de expansión del organismo, así planteada en la reunión de la OCI en Yemen, en junio de 2005. Esta posición entra en conflicto con quie-

<sup>50</sup> Ver más en “Iran warns against sending to Security Council”, en *Aljazeera*, 12 de mayo de 2005, en [http://www.aljazeera.com/me.asp?service\\_ID=7325](http://www.aljazeera.com/me.asp?service_ID=7325)

<sup>51</sup> Irán sostiene que gran parte de su producción se relaciona con la generación de energía y no de armas. Asimismo, ha dicho que está dispuesto a suspender temporalmente su proyecto mientras sostiene conversaciones con Francia, Alemania y Gran Bretaña sobre el tema, reservándose el derecho a reiniciar la producción si las conversaciones fracasan. El país islámico puede ser considerado como una potencia regional, hecho que hace que su relación con la ONU pueda servir de ejemplo o como catalizadora de conflictos en la región. En alguna ocasión, por ejemplo, el ministro de relaciones exteriores de Omán afirmó que el poder nuclear de Irán puede considerarse en un *activo* de la región, en algo positivo para la zona.

<sup>52</sup> The Arab League en: <http://www.us-israel.org/jsource/Peace/arableg.html>

<sup>53</sup> Ekmeleddin Ihsanoglu, Secretario General de la Organización de la Conferencia Islámica, en *Arab News, OIC Seeks Muslim Seat at UN Security Council*, 11 de junio de 2005, en Internet: <http://www.arabnews.com/?page=4&section=0&article=65240&d=11&m=6&y=2005>

nes sostienen que con la representación árabe se cubre también la representación musulmana, puesto que todos los árabes son musulmanes. Esta aseveración no es cierta del todo, pues más de la mitad del universo musulmán no es árabe.

### **UNA NUEVA SEGURIDAD MULTILATERAL**

El acuerdo de seguridad entre las potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial quedó obsoleto simplemente porque los actores y la distribución de fuerzas cambiaron por completo en el medio siglo que siguió a la victoria aliada de 1945. La ofensiva contra el fascismo logró su cometido y, sin bien, en Alemania, Japón y algunos otros países quedan rezagos ultranacionalistas, hoy por hoy no existe una amenaza real de irrupción de acciones de un Estado contra otro con base en una ideología instaurada sobre el prurito de la pureza racial. Durante la Guerra Fría, al amparo de los intereses nacionales, las cabezas tanto del bloque Este como del Oeste, se las arreglaron para imponer el control armado sobre otras sociedades con base en la defensa de su ideología, considerada la verdadera intérprete de la condición humana. Valga traer a cuenta solamente Guatemala, Polonia y Europa Oriental, Guatemala, Bahía Cochinos, Jamaica, el Chile de Allende, Grenada y un largo etc., de la cadena de atropellos cometidos por protagonistas del sistema bipolar. En todos estos casos el Consejo de Seguridad se

mantuvo impotente para detener las agresiones, revelando la parálisis a la cual lo llevaron los antagonismos entre sus dos principales creadores.

Si el acuerdo multilateral tuviera en la práctica la capacidad para defender los derechos de los actores más débiles del sistema internacional tendríamos hoy día un Consejo de Seguridad actuando frente a la agresión de Estados Unidos. El hecho de haber llegado al sometimiento de gran parte del planeta al parámetro militar de una sola potencia revela no un orden consentido, estructurado sobre los pactos de caballeros que dieron origen a la Sociedad de Naciones y la ONU, sino un desequilibrio aberrante. La consecución de un desbalance menos pronunciado y perverso pasa necesariamente por la reconstitución de las estructuras colectivas de cobertura mundial.

No es cierto que la principal amenaza contemporánea contra la paz mundial sea el terrorismo islámico. La vieja forma de imposición de intereses estatales por la fuerza sigue en pie, y lastimosamente en ello el adalid es Estados Unidos. Por esta razón, la renovación de la defensa multilateral no puede descansar ni en la ideología antiterrorista estadounidense ni sobre su estrategia de control global. Por cierto, esto se suele conceder sin mayor discusión en los debates académicos; sin embargo, el paso siguiente suele ser una posición de resignación: ¿pero quién puede contra Estados Unidos?, ¿quién osa desafiar al Pentágono?

Aquí es donde el realismo muestra su mayor crudeza y renuncia a cualquier posibilidad de idealismo. Tanto el idealismo ingenuo como el realismo cínico y resignado adolecen de una visión más profunda de la sociedad y sus impulsos generadores. Al considerar el juego de fuerzas actual es perfectamente previsible el deterioro del poder estadounidense frente a las corrientes que su acción hegemónica despierta en forma más o menos espontánea. Esas fuerzas adversas ocurren dentro de la misma sociedad estadounidense cuando empieza a sentir en carne propia el costo de la *securitización* mundial “made in USA” y por fuera de esa sociedad en los otros pueblos afectados por la proyección belicosa de los dirigentes en Washington. Esos otros pueblos son, sin lugar a dudas, algunos estados asiáticos y los pueblos musulmanes.

Mientras el ala más conservadora de la sociedad estadounidense continúe en el poder, la disposición de ese gobierno de hacer concesiones al desarrollo de las instituciones multilaterales, tanto políticas como económicas, será muy limitada. Por esta vía, como gran potencia que es, tratará de aferrarse a los privilegios que de hecho disfruta, aun al riesgo de aislarse y perder el buen trato con sus más dilectos amigos. Es ilustrativo el retiro canadiense del programa antimisiles de USA, que anunció el 24 de febrero de 2005, el PM

Paul Martin, para poner fin a dos años de debates, en los cuales se impusieron los criterios de procurar detener la carrera armamentista en la línea de Estados Unidos, no obstante, tratarse de un aliado estratégico de Washington. De todos modos, el gobierno canadiense viene ampliando su gasto de defensa, con el fin de lograr autosuficiencia en ese campo<sup>54</sup>. Más adelante pueden ser Surcorea, Japón o Indonesia los que tengan que apartarse de los lineamientos ideológicos y estratégicos estadounidenses.

En ese escenario de flujos y contraflujos de la política internacional, las discrepancias entre los aliados alientan asociaciones y aprovechamiento de las complementariedades entre quienes se perciben como ubicados en un campo diferente. Piénsese al respecto en la relación constructiva que empieza a darse, por ejemplo, entre Rusia y China, después de décadas de rivalidad, o entre China e India, países que se enfrentaron por el liderazgo del Tercer Mundo hasta el punto de desencadenar tres guerras, o el caso de Europa que encuentra de manera significativa en su política asiática el eslabón externo para articular la relación transatlántica en condiciones más favorables. Asia y Europa y, aún más, la asociación estratégica entre ambos son cruciales para revivir el ideal multilateral.

<sup>54</sup> <http://www.news.yahoo.com/news?tmpl=story2&u=/ap/20050224/>

Sin embargo, una reforma de la ONU y su Consejo de Seguridad no podrá hacerse jamás a espaldas o en contra de Estados Unidos. Esto parece que lo tienen bastante claro los candidatos, cuyas críticas a la supremacía estadounidense siempre son sutiles. A los países más interesados en reformar el Consejo les aguarda una dura fase hacia un alto grado de consenso, en el que aparece en forma explícita el apoyo de los actores decisivos, Estados Unidos y China. Ambos buscarían retribuciones o concesiones frente a sus intereses; en el caso de Estados Unidos frente a su doctrina de seguridad internacional y a China en sus pretensiones de ser catalogado país en desarrollo y de tener una esfera de influencia en Asia del Este.

Las concesiones por parte de los candidatos tendrán que aumentar en relación proporcional con la inercia en que se ampara el grupo núcleo del Consejo, o sea los cinco miembros permanentes, a los cuales no les resulta atractivo renunciar a sus privilegios; uno de tantos lo es el derecho de veto, al cual los nuevos tendrían que renunciar de manera indefinida. Concomitante con esa posición exclusiva es su renuencia a aceptar compromisos que los ponga en pie de igualdad con los demás países, como lo son los compromisos del Protocolo de Kyoto, el Tratado de No Proliferación o la Corte Penal Internacional, cuando por conveniencia acceden a firmarlos o tardan en hacerlo o nunca los ratifican. El riesgo aquí no es otro que los nuevos miembros una vez aceptados en

ese pequeño club renuncien también a las promesas ofrecidas a la comunidad mundial para aferrarse a la protección de los intereses nacionales al modo de los cinco miembros permanentes actuales. En tal caso no sería extraño llegar a ver acciones opuestas a las que, digamos, Japón o Brasil han defendido en asuntos de no proliferación o de protección del medio ambiente.

La actividad regional compone la otra vertiente de la recomposición de la seguridad multilateral. La perspectiva histórica dice que han servido a la causa de las potencias mayores, en cuanto expresiones formales de su área de influencia, como el TIAR o la OTAN, razón por la cual han cumplido la función concomitante de arietes para perforar las bases del multilateralismo. Por este motivo, su acción prevalece frente a la ONU en el tratamiento de los conflictos. Sin embargo, en las circunstancias actuales su papel vuelve a ser paradójico, pues el protagonismo que puede llegar a buscar India, Japón, Brasil o China en los asuntos estratégicos, que en realidad ya vienen llevando a cabo, se ha de amparar en organizaciones regionales sustentadoras de sus causas. Las hay de diversa índole, no todas con áreas explícitas de defensa y seguridad, o mejor con planteamientos aún balbucientes al respecto. Entre las creadas en forma clara para tal propósito está, por ejemplo, la Organización de Shanghai para la Cooperación, a través de la cual Rusia y China han procurado juntar sus intereses mutuos en Asia

Central. Aunque la presencia militar de Estados Unidos en la zona desde noviembre de 2001 fracturó dicho acuerdo, sus gestores no renuncian a la empresa de consolidar el grupo de repúblicas ex soviéticas como zona de influencia compartida. En el mismo sentido y en torno al ámbito estratégico chino se presentan desarrollos en la ASEAN.

El fraccionamiento de la seguridad internacional por la regionalización tiene efectos en la reorganización del Consejo de Seguridad. La previsible regionalización de la agenda europea de seguridad (menor injerencia estadounidense), tendría aspectos semejantes a los señalados atrás, en este caso a favor de la causa alemana. Brasil tendría que financiar y ampararse en cierta justificación de la Comunidad Suramericana en términos de seguridad, e India erigirse en figura representativa de Asia Sur y Central, para lo cual debe aferrarse a su carácter pluralista y multicultural, única forma de granjearse el favor de las sociedades musulmanas. El Consejo vendría a ser un club de los representantes del sistema mundial desvertebrado; un cuerpo compuesto de forma más realista de la distribución del poder y, por lo tanto, menos falaz que la estructura actual.

### CONCLUSIONES

Por los artículos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, la preservación de la paz y la seguridad mundiales tienen como ente responsable primero y directo al Consejo

de Seguridad. Durante medio siglo, este órgano especializado del sistema multilateral cumplió un papel considerable en el arreglo de algunos conflictos en Asia, África y América Latina, mientras ha ordenado la presencia de tropas de las Naciones Unidas en forma permanente en Cachemira y el Sinaí, entre otros lugares. En los últimos años, la capacidad de manejo de ciertos conflictos en zonas muy estratégicas ha sido impedida, bien por la acción de los mecanismos regionales de seguridad, como la OTAN en la crisis yugoslava o la imposición del unilateralismo en Iraq. Esta incapacidad de atender asuntos centrales de su misión ha generado tanto su propia desvalorización como la del sistema multilateral.

En esta época en que los acuerdos multilaterales se resquebrajan por el bajo compromiso de las grandes potencias en su aplicación, por ejemplo, la Corte Penal Internacional o el Protocolo de Kyoto, es paradójico que se intensifiquen las gestiones de algunos países en reformar el Consejo de Seguridad para hacerse miembros permanentes allí. Los países asiáticos que buscan elevar su perfil internacional con el ingreso a ese círculo selecto presentan como argumentos a su favor su enrolamiento en los programas de las Naciones Unidas desde su creación. Su convicción del papel positivo de la Organización les ofrece la confianza para apostarle a un futuro aún mejor con sus propios aportes. Con su presencia permanente en el Consejo, se estaría avanzando en el ideal de

# Caso Guantánamo

**Claudia Sampedro Torres\***

Profesora / investigadora  
de la Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales de la  
Universidad externado de Colombia.  
Docente de dercho internacional público  
*correo electrónico:*  
*claudia.sampedro@uexternado.edu.co*

La Base Naval de Guantánamo, Cuba, es la más antigua de los Estados Unidos en el extranjero y la única en territorio de un país comunista, a 920 kilómetros de La Habana y aproximadamente a 400 millas de Miami, Florida. Por una decisión del Congreso estadounidense, en el contexto de la guerra de independencia, se obligó a ceder porciones territoriales para bases militares so pena de prolongar la ocupación militar, circunstancia que aún hace sombra en las difíciles relaciones entre los dos estados<sup>1</sup>.

La Base Naval, autosuficiente en materia energética por producción propia y en materia de agua por tecnologías de desalinización, presenta hoy la misión ofi-

cial de estrategia logística para la Flota Naval del Atlántico y las operaciones antinarcóticos en el Caribe a más de ser estación carbonera y haber jugado un rol particular como punto de operaciones especiales para proveer asistencia humanitaria a migrantes haitianos y cubanos<sup>2</sup>.

El ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos transformó la política exterior de ese país en una guerra mundial contra el terrorismo cuyo inicio se concretó el 7 de octubre de 2001 con los primeros ataques aéreos sobre Afganistán y más tarde con la intervención de tropas terrestres en territorio afgano, operaciones en las cuales detuvieron hombres, algunos de los cuales fueron

\* Fecha de entrega, 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 5 de septiembre de 2005. El estudiante de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Andrés Felipe Gutiérrez Arias, fue asistente de investigación y compilador.

<sup>1</sup> Enmienda Platt. Ley de los Estados Unidos de América de 2 de marzo de 1901.

<sup>2</sup> [www.globalsecurity.org/military/facility/guantanamo-bay.htm](http://www.globalsecurity.org/military/facility/guantanamo-bay.htm)

enviados a la Base de Guantánamo.

Sin proceso judicial, sin identidad, sin acceso a ellos, sin información alguna sobre la realidad de su vinculación con actos ilícitos, sin comunicación, sin individualizar la situación de cada uno de ellos, no se les reconoció el estatus de *prisioneros de guerra* sino que fueron llamados *combatientes enemigos* con lo cual Estados Unidos afianzaba el cierre al acceso de un mínimo aceptable de respeto a sus derechos.

Ubicados en Camp X – Ray y más tarde en Camp Delta, los capturados en Afganistán y en otros lugares, bajo particulares decisiones del gobierno de Bush se encontraban en medio del vacío de derecho. Sin embargo, profesores y estudiantes de derecho de los Estados Unidos emprendieron la defensa de los derechos humanos de los hombres en Guantánamo.

En el curso de la investigación sobre los detenidos en Guantánamo, que con el monitor Andrés Felipe Gutiérrez Arias adelantábamos desde inicios del 2004, durante los meses de febrero y marzo de 2005 realicé un seguimiento de la labor de los operadores jurídicos de los Estados Unidos. Así, la entrevista que ofrecemos a continuación, como caso de derecho internacional público, es un ejemplo de la participación de la academia estadounidense en la defensa de los derechos humanos.

### Presentación del entrevistado

David Carlos Baluarte, estudiante de derecho en American University Washington

College of Law (WCL) en Washington, D. C., desde hace un año abogado estudiante de la Clínica de Derechos Humanos de esta institución, lleva, sin embargo, varios años trabajando como defensor de derechos humanos, tanto en el nivel nacional estadounidense como en el nivel internacional.

En los Estados Unidos David es promotor de la defensa de los derechos de las poblaciones inmigrantes, con un enfoque particular en las injusticias que se cometen en el curso de la ejecución del Sistema de Deportación. En lo internacional ha sido y es activa su participación ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y aspira, en el futuro próximo, a especializarse en los derechos de la niñez del continente americano.

### Presentación del espacio educativo y laboral del entrevistado

Como miembro activo de la Clínica de Derechos Humanos de WCL, David es parte del equipo de defensa que representa a Omar Khadr, ciudadano canadiense que fuera detenido a los 15 años por fuerzas estadounidenses en Afganistán, en julio del 2002, y que en tal condición permanece hasta hoy en Guantánamo. El equipo de defensa dirigido por los profesores Richard J. Wilson y Muneer I. Ahmad cuenta, además de David, con tres abogados estudiantes más: Adrienne Tranel, Ryan King y Anne Ammons.

En la actualidad, el equipo litiga la

petición de Habeas Corpus de Omar Khadr ante la Corte Federal de los Estados Unidos de Washington, D. C. Esta petición es una de las 50 de habeas corpus que cursan desde 1 de abril del 2005 y que en su conjunto constituyen un proceso extenso, complejo, en el cual participan centenas de abogados, todos ellos bajo la coordinación del Center for Constitutional Rights, Centro por los Derechos Constitucionales (CCR), una ONG de Nueva York.

En el 2002, el CCR solicitó medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en representación de una parte considerable de los detenidos en Guantánamo, las medidas cautelares fueron adoptadas en marzo del mismo año y desde entonces en dos oportunidades, 2003 y 2004, han sido extendidas para la protección de los derechos de los detenidos frente a nuevas situaciones violatorias ocurridas en Guantánamo y otros centros de detención.

David, su colega Adrienne Tranel y María LaHood de CCR, se dieron a la tarea de solicitar una cuarta extensión de las medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 3 de marzo del 2005.

**¿Cuál ha sido el modo de contacto del equipo de trabajo con los detenidos en Guantánamo y cuál su modo de acceso a documentos base de la investigación que les permite actuar ante la Comisión?**

El equipo de defensa del detenido Omar Khadr, representado por los profesores Wilson y Ahmad, lo entrevistó en Guantánamo por primera vez los días 6 y 10 de noviembre del 2004 y lo visitó en una segunda oportunidad los días 9 y 14 de marzo del 2005. El equipo también se ha comunicado con Omar por medio de un sistema de correo creado y vigilado por el gobierno estadounidense. No resulta, sin embargo, fácil acceder a la posibilidad de las visitas que requieren cumplir condiciones que dada la situación en Guantánamo presentan un alto nivel de dificultad. Es necesario **1.** presentar prueba de representación de uno de los detenidos, **2.** presentar credenciales al Departamento de Defensa (DoD) de los Estados Unidos, y **3.** esperar el proceso de comprobación del DoD.

Las dificultades de acceso a la información son mayores dado el sistema. Los documentos relacionados con la causa procesal de los detenidos en Guantánamo se dividen en dos categorías: públicos y clasificados. Únicamente si resulta favorable a los defensores el proceso de comprobación es posible acceder a los documentos clasificados, en caso contrario los abogados no acceden a éstos que continúan como información reservada del gobier-

no, inaccesible al detenido y a su defensa. Por esta razón, los procedimientos ante la Comisión Interamericana se refieren sólo a los documentos públicos.

**¿Se sabe cuántos son, de dónde son, quiénes son y cómo, cuándo y dónde fueron detenidos quienes se encuentran en Guantánamo, existe algún tipo de información básica de acceso?**

Actualmente, 540 individuos se encuentran detenidos en Guantánamo. Se litiga ante las cortes federales de Washington, D. C. en las mencionadas 50 peticiones de habeas corpus para cubrir con ellas los derechos de 144 de estos hombres o nombres. Dada la fase procesal en que se encuentran tales peticiones, se puede saber tan poco como el nombre de un detenido y tanto como cuántas veces un detenido ha sido interrogado en el último mes.

Los 396 individuos cuya identificación no se ha logrado por los defensores, están representados en una petición de habeas corpus presentado por CCR. Tal tipo de petición se denomina petición “John Doe”, que significa que si bien es cierto no se sabe quiénes son, se reconocen sus derechos y la necesidad de representarlos en un proceso legal abierto.

Una petición de esta naturaleza y magnitud es única en la historia jurídica de los Estados Unidos, y CCR merece el reconocimiento de todos los defensores de derechos humanos por la iniciativa y la innovadora concepción de una figura que

permite promover el Estado de derecho.

**¿Cuál es el rol de las políticas de seguridad y antiterrorismo en este caso?**

Tanto las peticiones de habeas corpus en las cortes federales de los Estados Unidos como las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana constituyen iniciativas para ejercer control judicial sobre las políticas de seguridad y antiterrorismo del gobierno estadounidense.

Cuando el DoD abrió el Centro de Detención en Guantánamo en enero del 2002, el poder ejecutivo de los Estados Unidos declaró que las decisiones sobre las condiciones y criterios de detención no estaban sujetas a ninguna forma de deliberación jurídica. Abogados estadounidenses pusieron a prueba la legalidad y consecuente constitucionalidad de esta declaración por medio de una petición de habeas corpus en la Corte Federal de Washington, D. C.

Simultáneamente, defensores de derechos humanos presentaron el caso a la jurisdicción interamericana. En marzo del 2002, la Comisión Interamericana adoptó unas medidas cautelares en las cuales comunicaron al gobierno estadounidense que sus obligaciones internacionales requerían que convocara un tribunal competente para determinar el estatus legal de los detenidos.

Años después, en junio del 2004, la Corte Suprema de los Estados Unidos lle-

gó a la misma conclusión en el Caso Rasul v. Bush, confirmando que existía jurisdicción en cortes federales estadounidenses para la deliberación jurídico procesal de peticiones de habeas corpus relativas a los detenidos en Guantánamo y agregó el fallo, que el poder ejecutivo no era un poder absoluto en “la guerra contra el terrorismo”.

A pesar del carácter obligatorio y fundamental del fallo, el gobierno estadounidense sostiene aún que mantiene su declaración en cuanto a que los detenidos de Guantánamo no tienen derechos cognoscibles. La lucha actual contra esta posición constituye una manifestación en contra de la política extrema que justifica cualquier violación de los derechos humanos y humanitarios en el nombre de seguridad nacional.

**¿Cuál ha sido el desarrollo cronológico de las Medidas Cautelares 259, en el Caso Guantánamo, desde la presentación de la solicitud inicial a la fecha?**

La Comisión Interamericana adoptó las Medidas Cautelares No. 259 en marzo del 2002, y con ellas avisó al gobierno estadounidense que dadas sus obligaciones internacionales era requerido a convocar un tribunal competente para determinar el estatus legal de los detenidos. En marzo del 2003, la Comisión reiteró las Medidas Cautelares No. 259 en cuanto a los detenidos en Guantánamo y las extendió incluyendo en ellas un pedido de informaciones sobre todos los detenidos en el

mundo bajo control estadounidense en relación con “la guerra contra terrorismo”.

En la extensión de 2003, la Comisión también solicitó información acerca de las políticas y prácticas de los Estados Unidos con respecto al uso de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes en la detención e interrogatorios a los detenidos.

En junio del 2004, después de que todo el mundo entero conoció las fotos que documentaron los abusos en Abu Ghraib, la Comisión reiteró las Medidas Cautelares No. 259 y solicitó que el gobierno estadounidense investigara las denuncias de abuso y condenara a los responsables. La Comisión también pidió que el gobierno estadounidense proporcionara a la Comisión información sobre las políticas y prácticas de detención de individuos con menos de 18 años de edad.

En la audiencia que en la CIDH se realizó el 3 de marzo de 2005, los peticionarios solicitaron la reiteración de las Medidas Cautelares No. 259 y una extensión de las mismas bajo la forma de petición a los Estados Unidos para que investigue el uso en los tribunales de evidencia obtenida a través de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes -una violación clara de sus obligaciones internacionales-.

Sumado al carácter general de violación e indignidad no pueden ser procesados los hombres de Guantánamo con base en declaraciones «confesiones» obtenidas allí, ante funcionarios sin jurisdicción y bajo el uso de la tortura.

**¿Cuál fue la petición inicial y en qué consisten las Medidas Cautelares No. 259, la Comisión protegió la totalidad de derechos por ustedes considerados vulnerados o hubo algo de la petición que no prosperó ante la Comisión?**

Cada vez que los peticionarios se han presentado delante la Comisión para expresar su preocupación sobre la situación de los detenidos de “la guerra contra el terrorismo”, la Comisión ha respondido con la más amplia protección de la totalidad de los derechos que los peticionarios han considerado violados. Esperamos los mismos resultados esta vez.

**¿Cuál es el Tribunal que está juzgando a los detenidos en Guantánamo y cuál es el origen de su competencia?**

Varios tribunales actualmente intervienen y sobre ellos valen la pena algunos comentarios con conocimiento de causa. El más importante -y el único competente en la opinión de los defensores de los derechos de los detenidos en Guantánamo- es la Corte Federal en los Estados Unidos.

En el Caso *Rasul v. Bush*, la Corte Suprema de los Estados Unidos se pronunció acerca de la jurisdicción y competencia de las cortes federales de los Estados Unidos en capacidad de oír las peticiones de habeas corpus, bajo la ley de habeas, por tratarse de un derecho fundamental y tan arraigado en la historia jurídica del

país que solo un acto explícito del Congreso podría derogarlo o negarlo.

La Corte Suprema también declaró que Guantánamo no tenía que ser territorio estadounidense para que las cortes federales ejercieran jurisdicción, sino que bastaba con encontrarse bajo el control exclusivo del gobierno estadounidense para que estuviera sujeto y obligado a la normatividad de los Estados Unidos.

Otros tribunales, todos de creación e iniciativa del gobierno estadounidense para dar una apariencia de legitimidad a las detenciones, son: **1.** los Tribunales para la Determinación del Estatus de Combatientes (CSRTs), respecto de los cuales una jueza federal recién decidió que constituyen una violación del debido proceso legal bajo el artículo 5 de la Constitución de los Estados Unidos y las protecciones de las Convenciones de Ginebra; **2.** los Consejos de Revisión Administrativo (ARBs), los cuales recién comenzaron y que no han sido sujetos de ningún litigio que cuestione su legitimidad; y **3.** las Comisiones Militares, respecto de las cuales un juez federal sentenció que violan el derecho al debido proceso consagrado en las Convenciones de Ginebra. En los hasta ahora exitosos procesos judiciales contra la constitución y legalidad de las decisiones de los CSRTs y las Comisiones Militares, las decisiones de los jueces ya han sido apeladas por el gobierno estadounidense y nos encontramos en espera de la celebración de las audiencias.

**¿Cuáles son los derechos que le son violados a los detenidos en Guantánamo a la luz de la Constitución de los USA?**

El gobierno estadounidense está violando los derechos que a los detenidos en Guantánamo corresponden a la luz del artículo 5º de la Constitución de los Estados Unidos. Una jueza ya lo ha confirmado, pero la cuestión está ahora en la Corte de apelaciones y predecimos que terminará en la Corte Suprema en el curso de los próximos dos años. Mientras tanto, vergonzosamente, el gobierno estadounidense tiene planes de continuar violando tales derechos.

**¿Cuáles son los derechos que le son violados a los detenidos en Guantánamo a la luz del derecho internacional?**

El gobierno estadounidense está violando varios derechos de los detenidos en Guantánamo: el debido proceso legal, el derecho de estar libre de detención arbitraria, el derecho a la integridad física, los derechos de la niñez y otros derechos a tratos humanitarios que les corresponden bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Contra la Tortura, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Protocolo Opcional de la Convención sobre los Derechos de los Niños sobre los Niños en Conflictos Armados, las Convenciones de Ginebra, y otros principios del derecho internacional consuetudinario.

**¿Quiere usted comentarnos en qué consistió el caso que en USA produjo sentencia sobre la violación a la Constitución en el caso de los detenidos en Guantánamo y cuál es la obligatoriedad de dicha sentencia?**

Después de la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el Caso Rasul v. Bush, la Clínica de Derechos Humanos de WCL, junto con otros abogados, comenzaron a litigar en 11 peticiones de habeas corpus de parte de 66 detenidos en Guantánamo (se puede presentar una petición en representación de varias personas).

Este número ha crecido, pero en aquella época la Corte decidió acumular procesalmente los casos ante una jueza de conocimiento para la obtención de una sola decisión en las cuestiones comunes. El núcleo de la argumentación se refería a los derechos cognoscibles de los detenidos. Como ya mencioné, esta jueza decidió que en los casos materia del proceso, los detenidos en Guantánamo gozaban de todos los derechos amparados por el artículo 5º de la Constitución de los Estados Unidos.

La misma jueza decidió suspender todos los procedimientos en curso relativos al mismo asunto, mientras se surte y concluye la decisión acerca de la apelación gubernamental, ésta es la audiencia que se va a realizar en el verano del año en curso. Por ahora, contamos a nuestro favor con el precedente del fallo de la Corte Federal de Washington, D. C.

**¿Cuál es la posición del gobierno de USA frente a las medidas cautelares ordenadas por la Comisión?**

El gobierno estadounidense ha tomado la posición que siempre ha tomado frente la Comisión: evadir su competencia. El gobierno sostiene que un requisito principal para someter una cuestión a la jurisdicción contenciosa de la Comisión Interamericana es el agotamiento de recursos domésticos/internos o nacionales o la vía gubernativa.

Aunque esta observación sea correcta en cuanto casos sometidos a la jurisdicción interamericana para una decisión de mérito, no tiene nada que ver con el poder y competencia de la Comisión para adoptar medidas cautelares<sup>3</sup>. Estas medidas existen como un remedio rápido para evitar daño irreparable y, en sí, no son sujetos a los mismos criterios rigurosos para admisibilidad que las peticiones. Los peticionarios nos extendimos en explicaciones respecto de este punto en nuestras observaciones en febrero del 2005 y en la audiencia en marzo del mismo.

En la audiencia, el gobierno estadounidense también negó el poder de la Comisión para deliberar cuestiones vinculadas con el derecho internacional hu-

manitario, una posición que la Comisión ya había rechazado implícitamente por haber adoptado medidas cautelares tres veces antes en el mismo caso. Es un principio ya establecido en el sistema interamericano que aunque no puede, de modo directo, aplicar las Convenciones de Ginebra, si puede interpretar los derechos garantizados por la Declaración y Convención Americana con consideración a los derechos humanitarios<sup>4</sup>. Este caso se trata de violaciones del debido proceso legal y la integridad física, derechos garantizados por los artículos I y XVIII de la Declaración Americana y reforzados en las Convenciones de Ginebra y otras convenciones internacionales. Los Estados Unidos insiste que la Comisión no tiene capacidad de considerar estas otras fuentes de derecho internacional, pero nos extendimos en explicaciones respecto de este punto en nuestras observaciones en febrero del 2005 y en la audiencia en marzo del mismo.

**¿Cuál es la situación hoy en día?**

En cuanto los procedimientos ante la Comisión, estamos esperando una decisión sobre nuestro último pedido para que la Comisión extienda las Medidas Cautel-

<sup>3</sup> Compárese Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo I, artículo 25 con Capítulo II, artículo 31. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos10.htm>

<sup>4</sup> Véase CIDH, Masacre de Riofrío, Méritos, Caso 11.654, No. 62/01, parr. 54, 6 de abril del 2001; y CIDH, Carlos Manuel Prada González y Evelio Antonio Bolaño Castro, Méritos, Caso 11.710, No. 63/01, parr. 34, 6 de abril del 2001.

lares No. 259 y ordene que los Estados Unidos no utilice evidencia obtenida a través de la tortura para justificar la detención continua en Guantánamo.

En cuanto los procedimientos ante las cortes federales en los Estados Unidos, nos estamos preparando para argumentar nuestra posición ante la Corte Federal de Apelaciones en Washington, D. C. La decisión de suspender los procesos conexos durante el trámite del proceso de apelación no es favorable a la labor de la defensa de los detenidos en Guantánamo, por cuanto nos previene de presentar evidencia de hechos contrarios a los que el gobierno alega al tribunal que creemos que vayan a liberar muchos de nuestros clientes.

Aunque esta suspensión nos haya prevenido de seguir con los méritos del caso, hemos podido pedir autos preventivos para proteger los derechos de nuestros clientes mientras que se delibera la apelación. Por ejemplo, muchos equipos han pedido autos preventivos para que el gobierno nos notifique antes de transferir nuestros clientes a otros países para interrogación -una práctica llamada “rendición” que ha resultado en la tortura de muchos detenidos-.

Nuestro equipo, la Clínica de Derechos Humanos de WCL está esperando una audiencia sobre un auto preventivo que presentamos en el curso del proceso para detener los interrogatorios y tratos abusivos a nuestro cliente, Omar Khadr.

### **¿En qué consiste la petición que presentaron ustedes el 3 de marzo de 2005 ante la Comisión?**

En primer lugar, las observaciones que presentamos ante la CIDH el 3 de marzo de 2005 informaron a la Comisión sobre la decisión que tomó los Estados Unidos de no cumplir con las Mediadas Cautelares No. 259 que fueron adoptadas en julio de 2004.

Específicamente, explicamos porque los CSRTs no se ajustan a los principios del debido proceso que la Comisión resumió en el Informe sobre Terrorismo y los Derechos Humanos. También proporcionamos a la Comisión nueva evidencia que ha salido a la luz pública sobre tortura en Guantánamo y los demás centros de detención y nos referimos a la necesidad de determinar la culpabilidad de altos oficiales en el gobierno estadounidense por estas violaciones.

Presentamos información que consideramos probatoriamente pertinente acerca del uso que el gobierno estadounidense está haciendo de las declaraciones/confesiones obtenidas a través de tortura como evidencia para justificar la detención de varios individuos en Guantánamo y solicitamos a la CIIDH en Petición, que proceda la Comisión a formular al gobierno estadounidense la oficial advertencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de que su proceder constituye una violación a los derechos humanos. Finalmente, pedimos que la Comisión se

dirija a los Estados Unidos con el objeto de lograr la conformación de una comisión independiente y especializada -parecida a la Comisión del 11 de septiembre que recién publicó un informe sobre las acciones del poder ejecutivo relacionadas con el ataque- para la investigación de todas las denuncias que ante la CIDH y las cortes federales hemos hecho.

Dos casos impulsados como peticiones de *habeas corpus* ante la Corte Suprema de los Estados Unidos (Rasul y Habib) en el sentido de oponerse a mantener extranjeros capturados en Afganistán en Guantánamo sin asesoría jurídica ni derecho ni juicio de ley e ignorando los cargos en su contra, fue fallado el 28 de junio de 2004 a favor de los detenidos.

Un caso ante la Corte del Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia (Hamdan), impulsado como *habeas corpus*, el 8 de noviembre de 2004 fue también fallado a favor del detenido y la Corte le recordó al Presidente que él no es en sí mismo un tribunal y sus declaraciones no definen el estatus de los prisioneros, lo que corresponde a los tribunales competentes.

Pero a pesar de los dos fallos anteriores el 15 de julio de 2005 la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Circuito del Distrito de Columbia revocó el fallo del Juez Robertson del 8 de noviembre de 2004 y dio paso a la reanudación de juicios por crímenes de guerra a cargo de comisiones militares estadounidenses contra los prisioneros de Guantá-

namo. Pero, además, indica el fallo, que los tratados en general y los Convenios de Ginebra en particular, no crean derechos individuales jurídicamente reconocidos o vinculantes porque el cumplimiento de los compromisos dependen del honor y el interés de los Estados parte. Las demandas serán entonces según este fallo asuntos del derecho internacional, mas no procesos de derecho interno.

Una última nota sobre este histórico fallo en la guerra contra el terrorismo mundial de los Estados Unidos exime a las comisiones militares de la obligación de la presencia del acusado en las audiencias. Y qué decir del último argumento, como al-Qaeda no firmó los Convenios de Ginebra y los prisioneros están acusados de pertenecer a esa red, no serán los hombres de Guantánamo sujetos de las protecciones del Derecho Internacional Humanitario.

Unas semanas después de permitir la Corte de Apelaciones la reanudación de los juicios a los prisioneros de Guantánamo a través de tribunales militares instaurados por la orden militar del Presidente actual de los Estados Unidos, aproximadamente 152 prisioneros iniciaron una huelga de hambre. Pocas son las noticias, ninguno el acceso al proceso, cerrado el lugar, ausente el derecho, pero difícil sostener que no hay suficiente ilustración de la política exterior contra el terrorismo y el mínimo alcanzado por la humanidad en materia de defensa de sus derechos, los derechos humanos que le son propios por

el solo hecho de pertenecer a esta especie... ¿la humana?

Con profundo agradecimiento y admiración a los recién egresados de las facultades de derecho de los Estados Unidos, con el valor, la formación y el carácter del joven abogado David Baluarte.

Sampedro Torres, Claudia.

"Caso Guantánamo", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 317-332.

## Reseñas

### LIBROS

**Martha Ardila, Diego Cardona, Socorro Ramírez (Editores)** *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, 1ª. ed., Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –Fescol-, Fondo Editorial Cerec, 2005, 393 págs.

En la Presentación de este libro, dice Wolf Grabendorff, director y representante de Fescol que “los artículos que aparecen en esta publicación analizan, desde enfoques diversos y contando con autores expertos en sus diferentes campos, aquellas materias de la agenda global que tienen especial importancia en el ámbito multilateral y en la política exterior bilateral del país, como son el conflicto colombiano, la seguridad regional, los flujos poblacionales, la integración, el medio ambiente, los derechos humanos, la política contra las drogas y la cooperación. Materias, todas ellas que, entre otros aspectos fundamentales y ya tradicionales, marcan un punto de partida para reflexionar sobre los lineamientos que convendría asumir la política exterior de Colombia, contemplada como ineludible expresión democrática y bien público en el siglo veintiuno”.

Así, pues, la serie de reflexiones recogidas en este volumen reafirma el valor y

la creciente importancia que tienen los estudios sobre la política exterior colombiana y latinoamericana, que hoy más que nunca necesita ser analizada y valorada, sobre todo cuando, como dicen Diego Cardona y Martha Ardila, “Colombia y su mundo externo no pueden escapar a las dinámicas enunciadas y al hecho de que se requiere, cada vez más, un buen conocimiento de ese mundo nuevo que nos han dejado, entre otros, el fin de la guerra fría, la redefinición hegemónica, los atentados del 11 de septiembre de 2001 y los avatares del conflicto interno por sí mismo y en sus relaciones con otros temas álgidos de la agenda local e internacional”.

Nueve ensayos trae este libro, y éstos se mueven “a medio camino entre lo nacional y lo internacional”, de tal forma que “se vincula el conflicto interno o la problemática de las drogas de uso ilícito con sus conexidades respectivas, con la política internacional; pero también se examinan las tendencias de las relaciones externas de los llamados nuevos y ‘más nuevos’ temas de la agenda en el contexto de la globalización; y se aprecian las mismas relaciones interinstitucionales en los ámbitos económico y político, con una aproximación que enfatiza lo *interméstico* sobre lo puramente global”.

Los trabajos son: “El conflicto colom-

biano: una perspectiva global”, de Alcides Costa Vaz; “Colombia: seguridad y política exterior”, de Alexandra Guáqueta; “Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana. ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo?”, de Martha Ardila; “Integración y tratados de libre comercio”, de Edgar Vieira Posada; “La política exterior ambiental de Colombia en el ámbito global”, de Manuel Rodríguez Becerra; “Hacedores de paz y defensores de derechos humanos (Una disputa de familia)”, de Iván Orozco Abad; “Conflictos institucionales y culturales en la formulación y evaluación de las políticas contra las drogas. Algunas referencias al caso colombiano”, de Francisco E. Thoumi; “Encrucijadas en la cooperación internacional en Colombia”, de Socorro Ramírez; “Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral”, de Diego Cardona.

Como se puede ver, una verdadera gama de aspectos que debemos conocer y sobre los que es indispensable hablar y trabajar. Y es que las propuestas de estos artículos, como dicen sus editores, “tratan de mencionar los requerimientos de algunos de los temas álgidos de nuestra política exterior, desde esa perspectiva intermística y actualizada. No se trata de las antipáticas políticas de poder, ni de la ingenuidad de quienes esperan toda solución únicamente de manos de la comunidad internacional; pero tampoco de la absurda pretensión de pensar que sin ella podrá

haber solución apropiada a los problemas colombianos. Tampoco podemos esperar que el Estado, y menos aún algún ministerio, sea el responsable único y absoluto de nuestra relación con el mundo; sin embargo, ello no significa, por supuesto, olvidar que existen caminos desbrozados y mecanismos útiles y privilegiados de comunicación con el exterior, como es el caso de las cancillerías”.

---

**Jaime Eduardo Jaramillo Jiménez (Compilador).** *Cultura, identidades y saberes fronterizos*, Memorias del Congreso Internacional Nuevos Paradigmas Transdisciplinarios en las Ciencias Humanas, vol. I, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Ciencias Humanas 2005, 362 págs. (Colección CES).

Este primer volumen de las Memorias del Congreso Internacional de Nuevos Paradigmas transdisciplinarios en las Ciencias Humanas, celebrado en la Universidad Nacional de Colombia en el 2003, reúne parte de las ponencias que tuvieron lugar durante el evento que como dice el compilador “no estuvo alejado del contexto sociopolítico en el que nos movemos, aunque la observación superficial de los títulos de muchas ponencias podría llevar a creer todo lo contrario. Los interrogantes políticos -concebida esta noción como la pregunta por la Polis, por las posibilidades de la convivencia, del logro de un interés común, de la construcción de la de-

mocracia- estuvieron siempre presentes en esta verdadera asamblea académica”.

Este tomo tiene los siguientes capítulos: **1.** Conferencias centrales, **2.** Mente y cultura, **3.** Etnicidad y ficción, **4.** Los estudios sociales de la religión: encrucijadas contemporáneas, **5.** Los estudios de la mujer y los estudios de género: debates actuales, y **6.** Estudios culturales: retos y perspectivas.

Las tres conferencias centrales fueron “Transdisciplinariedad: notas para un mapa de sus encrucijadas cognitivas y sus conflictos culturales”, de Jesús Martín-Barbero; “Comprender críticamente nuestras sociedades: pluralidad de paradigmas y nuevos temas de investigación”, de Fortunato Mallimacci; “Antropología y psicoanálisis. Posibilidades y límites de un diálogo”, de Rita Laura Segato.

En el capítulo Mente y cultura tenemos “‘Unos cuantos piquetitos’: violencia, mente y cultura”, de Myriam Jimeno; “Mente y cultura: subjetividad y política”, de Yalile Sánchez; “objetos humorísticos gráficos: niño y mente. Esbozo de algunos desarrollos culturales del objeto humorístico y su relación con la cognición”, de Rebeca Puche Navarro, y “La faceta social de lo mental”, de Jaime Ramos Arenas. En Etnicidad y ficción hay dos ponencias: “Cuerpos, trayectorias y lugares del palenque”, de Ramiro Delgado Salazar y Andrés García Becerra, y “Etnicidad y ficción en las metrópolis del nuevo milenio”, de Andrés Salcedo. En el cuarto capítulo otros dos trabajos: “Ciencias so-

ciales del creer y creencias de las ciencias sociales”, de Fabián Sanabria-S., y “Globalización y catolicismos: la mirada desde arriba y las relaciones cotidianas”, de Fortunato Mallimacci.

El capítulo sexto, además de la presentación de María Elvia Domínguez, tiene cuatro interesantes ensayos: “El pensamiento feminista y los estudios de género en los debates sobre la transdisciplinariedad”, de Juanita Barreto Gama; “Notas para la historia del género”, de Aurora G. Morcillo; “Paradigmas y feminismo”, de Martha López Castaño, y “La psicología social y los estudios de género en el concierto de la transdisciplinariedad. Retos latinoamericanos”, de Ángela María Estrada Mesa. En la última parte, Estudios culturales: retos y perspectivas, están, además de la presentación de Fabio López de la Roche, las siguientes ponencias: “El problema de las disciplinas científicas: entre la epistemología y la ontología”, de Alberto G. Flórez Malagón; “Antropología y estudios culturales: retos y perspectivas”, de Mauricio Pardo; “Estudios culturales y diálogos con la investigación en estudios políticos, comunicación social y periodismo”, de Fabio López de la Roche, y “Estudios culturales. Construcción de identidad y participación”, de Alejandro Jaramillo Hoyos.

Aquí tenemos el recorrido por el contenido de este novedoso y útil libro, como todos los de la Colección CES. Dice Jaime Eduardo Jaramillo, el compilador, que el lector “podrá observar como los textos

aquí recopilados se hallan en la frontera del conocimiento internacional, en lo referente a las temáticas discutidas. Si se ha hablado de una modernización cultural tardía, de provincianismo y endogamia en la vida intelectual colombiana, debe señalarse que esta condición ha comenzado a superarse en las tres últimas décadas, específicamente en algunos centros académicos de punta y entre crecientes grupos de investigadores e investigadores en el país”. Y luego agrega que el libro busca “reseñar las diversas intervenciones, contextualizándolas y buscando vasos comunicantes, correspondencias, homologías, entre las diversas posiciones epistemológicas y políticas esgrimidas en el evento”.

LFGN

---

**Néstor Hernando Parra.** *Colombia dos siglos en busca de gobernabilidad. Entre a democracia y la barbarie*, 1ª. ed., Bogotá: Aire Libre Editorial, 2003, 326 págs.

*Entre la democracia y la barbarie*, es el título que sugestivamente nos introduce en este libro que, como espera su autor, sea “un aporte iniciador en la comprensión integral del proceso político colombiano, muchos de cuyos episodios he vivido de cerca durante el último medio siglo. Abrigo la esperanza de que con su lectura, los nacionales de todas las generaciones, pero particularmente los jóvenes, puedan hacer un repaso que los motive a

Repensar Colombia, y que los extranjeros puedan encontrar información inicial que les facilite comprender en mejor forma la compleja realidad colombiana -y por extensión la latinoamericana- e incite a los estudiosos a profundizar en el tema”.

Para alcanzar los objetivos propuestos esta obra tiene nueve partes: 1. El proceso fundacional como nación independiente, 2. Entre la herencia colonial y la modernización, 3. La constitución de 1991, 4. Conflicto y reforma política, 5. Los procesos de paz, 6. La nueva agenda: el “Plan Colombia”, 7. Integración económica y guerra contra el terrorismo, 8. Uribe: esperanzas y riesgos, 9. Barbarie o democracia. Con estos capítulos el libro se convierte en una reflexiva mirada al país, necesaria en todo momento, pero especialmente ahora, cuando se requiere un análisis juicioso y no producto de las emociones, de las encuestas y las informaciones que se oyen todos los días sin mayor confrontación ni seriedad.

Y es que para el país “Es imperativo transitar la vía social mediante reformas económicas estructurales, y un modelo de desarrollo que corrija la tendencia concentradora y avance hacia la equidad, dando máxima prioridad a la educación para la democracia como eje central de la estrategia para la superación del ser humano y cauce obligado para la convivencia ciudadana”. Así, que esta obra es un llamado a estudiantes, profesores, intelectuales, políticos, hombres y mujeres, nacionales y extranjeros interesados en conocer a Co-

lombia, de cotejar sus contradicciones dialécticas y descubrir las razones por las cuales se vive una profunda crisis de valores éticos y de sentido nacional.

En la última parte del libro dice su autor que “Este reto tienen que asumirlo como propio las nuevas generaciones. A ellas corresponde definir el *modelo* de Sociedad y de Estado que deseen construir. Misión y derecho reconocidos históricamente a cada generación. Es también una *obligación* que les compete y que tienen que cumplir sin pedir permiso a nadie. Es su deber y su responsabilidad. Es la misma que les compete a los jóvenes de los demás países latinoamericanos, por lo que se insinúa la estrategia de asociación mancomunada”.

LFGN

## REVISTAS

**Colombia Internacional.** Universidad de los Andes - Centro de Estudios Internacionales - Departamento de Ciencia Política, núm. 60, julio/diciembre de 2004.

Este número especial de *Colombia Internacional*, es “resultado del foro ‘Percepciones Hemisféricas sobre la Crisis Colombiana’, realizado los días 21 y 22 de octubre de 2004”, en la Universidad de los Andes. Al evento asistieron “expertos provenientes de América Latina y Es-

tados Unidos, quienes analizaron las formas diversas en las que el conflicto colombiano ha sido interpretado desde diferentes países como un problema de seguridad”.

Estos aportes al análisis académico y a la reflexión sobre temas tan diversos, y vistos desde enfoques múltiples, permiten un reconocimiento de las dificultades por las que atraviesa el país en temas tan sensibles como el de la seguridad y las relaciones internacionales de Colombia. Así lo podemos observar al repasar el número de ensayos que trae en esta ocasión la Revista y que tratan, desde diversas fronteras (y nacionalidades), “las implicaciones regionales de lo que comúnmente se ha denominado como el ‘derrame’ de la crisis de seguridad de Colombia”.

Seis artículos tiene la sección Análisis: 1. “La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales”, de Arlene B. Tickner; “Percepções no Brasil sobre o conflito colombiano e de seus reflexos regionais e nas relações bilaterais: uma visão preliminar”, de Alcides Costa Vaz; “Percepciones y dimensiones de la crisis humanitaria y de derechos humanos en Colombia”, de Marcela Ceballos y Harvey Suárez; “Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana: el caso de Ecuador”, de Pablo Andrade A.; “La crisis colombiana y Perú”, de Isaías Rojas-Pérez, y “Percepciones venezolanas sobre la crisis de Colombia”, de Miriam Kornblith.

En Nuevas perspectivas un ensayo de Giovanni Mantilla, titulado “Gobernar y

asegurar: una lectura crítica de la seguridad democrática en Colombia desde la filosofía política de Michel Foucault”. En Coyuntura, aparece de Juan Gabriel Tokatlán “El momento proconsular: Latinoamérica después de la reelección de Bush”, y en Documentos, de Carla Poussa “Crisis colombiana: una perspectiva panameña”.

Son precisamente estas percepciones, y las interpretaciones y estudios de especialistas, muchos de ellos extranjeros, lo que permite un amplio reconocimiento de la evidente crisis que vive el país y que requiere, precisamente, de otras miradas, de otras búsquedas que puedan conducir a juicios más precisos sobre la situación que enfrenta Colombia. Lo dice Pablo Andrade en su artículo sobre La securitización de la crisis colombiana: “...se ha vuelto un lugar común en muchos escritos sobre el tema, afirmar que el ‘derrame’ producido por la crisis colombiana amenaza la seguridad de la región, sin que éstos identifiquen ni analicen de forma detallada los aspectos específicos que configuran dicha amenaza”.

LFGN

---

**Estudios Políticos.** Universidad de Antioquia – Instituto de Estudios Políticos, núm. 26, enero/junio de 2005.

María Teresa Uribe de Hincapié dice en la Presentación de este número de *Estudios Políticos* que “Como en tantos momentos de la historia colombiana, otra vez la sensación de los últimos meses pareciera describirse mejor con la palabra vértigo. Un vértigo suscitado por los afanes propios de un momento ya preelectoral; por las dudas y expectativas que genera un proceso de dejación de armas como el de los últimos dos años; por la recurrencia de múltiples reformas normativas que en cortos períodos de tiempo dan lugar a insospechadas mutaciones del orden institucional como un todo; por los reacomodos de los políticos de profesión y los amagues de disolución de sus respectivos partidos, movimientos o facciones”. Sin duda, ella interpreta con claridad el sentir de buena parte de quienes se interesan por los estudios sociales y quieren conocer e interpretar la situación nacional e internacional.

Los artículos que aparecen en esta ocasión nos permiten columbrar el interés de los expertos y de los estudiosos, al tiempo que interesan a sus lectores en nuevas dimensiones del análisis y la interpretación de los fenómenos que vive el mundo moderno. Así tenemos: “Modernidad y libertad”, de Enrique Serrano Gómez; “El derecho básico a la justifica-

ción: hacia una concepción constructivista de los derechos humanos”, de Reiner Forst; “Pobreza y justicia económica en los contextos nacional y global”, de Francisco Cortés Rodas; “Derecho y política en el pensamiento de Bobbio: una aproximación”, de Mario Montoya Brand; “La imperceptible erosión del poder presidencial en Colombia”, de Pedro Medellín Torres; “Prácticas hegemónicas de la coalición políticamente dominante en Medellín y su entorno urbano-regional”, de Vilma Lilia Franco; “Medellín entre la muerte y la vida. Escenarios de homicidios, 1990-2001”, de Clara Suárez Rodríguez, Carlos Giraldo Giraldo, Héctor García García, María López López, Marlene Cardona Acevedo, Carolina Corcho Mejía y Carlos Posada Rendón, y “Raza y nación en el pensamiento de Luis López de Mesa: Colombia, 1920-1940”, en Álvaro Andrés Villegas Vélez.

En buena medida, el artículo de Enrique Serrano Gómez “Modernidad y libertad”, se convierte en una propuesta de análisis e interpretación de algunos de los fenómenos que vivimos en este momento: “Proponerse abordar el tema de la modernidad implica comprometerse con el desarrollo de una narración histórica en la que es indispensable establecer con toda claridad dos elementos básicos. En primer lugar, se requiere el contraste de dos modelos (sociedad tradicional-sociedad moderna, sociedades rudas-sociedades civilizadas, o como se quiera denominarlos), para, después, introducir un conjun-

to de fenómenos que dé cuenta de las rupturas, como de las continuidades que existen entre ellos. Evidentemente aquí tenemos una amplia gama de posibilidades para dar un contenido a estos elementos formales. Ninguna de estas posibilidades puede desecharse *a priori*, pero resulta esencial la elección de alguna que no implique restringir la perspectiva. Se trata de una elección en la que se juega la capacidad comprensiva y explicativa de la teoría que se quiere construir”. Así, *Estudios Políticos*, abre espacios para el debate académico, permite otras fronteras de la interpretación de las realidades que vivimos y nos lleva a análisis críticos sobre muchos temas de actualidad, que requieren de diversas, de múltiples miradas.

LFGN

**Resúmenes**

**Abstracts**

**RESÚMENES - ABSTRACTS**

## Resúmenes - Abstracts

### Lógica de contrafácticos y relaciones internacionales

CARLOS EDUARDO MALDONADO

Este texto afirma que uno de los problemas más difíciles en política internacional es el de establecer explicaciones con valor científico. Dada la complejidad del mundo y de las explicaciones a partir de información incompleta o el hecho de que asistimos a procesos en curso, por ejemplo, la lógica de contrafácticos resulta una herramienta valiosa. La lógica de contrafácticos tiene una doble función: aséptica y preventiva.

#### Palabras clave

Teoría de las relaciones internacionales, política y explicación, experimentos mentales condicionales lógicos, complejidad, tiempo

#### Abstract

This paper claims that one of the most difficult tasks in international affairs is to carry out explanations bearing a scientific value. Given the complexity of the world and of explanations after the incompleteness of information or the fact that we face processes in work, for example, the logic of counterfactuals is a valuable scientific tool. The logic of counterfactuals fulfills a do-

uble function: neutrality and prevention.

#### Key words

Theory of international relations, politics and explanation, thought experiments, logical conditionals, complexity, time

### Identidades e identidad nacional en el mundo contemporáneo

ANETA DE LA MAR IKONÓMOVA

En la primera parte del artículo se presentan analíticamente los más importantes enfoques del debate teórico sobre la idea nacional, la identidad nacional y las identidades que se dan hoy en día en el mundo contemporáneo. La segunda parte del texto retoma la temática nacional a través de tres distintos ejemplos: la identidad europea vista como supranacional, la cuestión de la minoría de los gitanos en Europa Oriental, y la situación de las comunidades indígenas en Colombia y México puestos entre la lealtad nacional y la lealtad tribal. La conclusión de la autora es que las identidades no están desapareciendo, sino muestran una gran diversidad y complejidad, además desde siempre han coexistido y convivido juntas en la historia humana.

**Palabras clave**

identidad nacional, identidad europea, lealtad, minorías, gitanos, comunidades indígenas.

**Abstract**

On the first part of this article the most important theoretical debates relating to the idea of national, national identity and identities given in this contemporary world and they are analytically exposed. The second part of this text talks about national issues throughout three different examples: the European identity seen as supranational, the issue on the Romi minority in Western Europe, and the current situation of the indigenous communities in Colombia and Mexico both struggling between their national and tribal loyalties. The author's conclusion is that identities are not disappearing, rather, they are showing a great diversity and complexity that have always coexisted in human history.

**Key words**

national identity, European identity, loyalty, minorities, gypsies, indigenous communities.

**Exceso y defecto de la memoria: violencia política, terror, visibilidad e invisibilidad**

MARTHA CABRERA

El tema de la memoria ha penetrado pro-

gresivamente el lenguaje para apuntalar reclamos y reivindicaciones de individuos, víctimas y grupos sociales, en la obtención del reconocimiento o la compensación. El pasado se torna más disponible y multifacético gracias a los avances arqueológicos e historiográficos y a las innovaciones metodológicas como la creciente legitimación de la historia oral y la experimentación interdisciplinaria, y también el surgimiento de una sensibilidad histórica más reflexiva. La categoría "trauma" se ha convertido en punto de entrada hacia formas supuestamente "auténticas" de memoria, pues desde este punto de vista, aquellas memorias moldeadas por el trauma serían capaces de subvertir más eficientemente formas modernas, totalizantes de historicismo. El ensayo tiene como objeto examinar el surgimiento del tema de la memoria y de la memoria traumática en discursos políticos y culturales.

**Palabras clave**

memoria, trauma, víctimas, reconocimiento, compensación

**Abstract**

The idea of memory has progressively become the language used as the basis for individual, victims and groups claims and entitlements in order to gain recognition and compensation. The past has become more accessible thanks to the archeological advances and the methodological and historical innovations, such as the increased legitimating of oral history, interdis-

disciplinary testing and the acceptance of a more reflexive historical sensitivity. The word trauma has become the entry point to allegedly authentic memories for those memories that are sculpted by trauma have altered modern methods of historicism analysis. The purpose of this paper is to examine the increased importance of memory and traumatic memory in political and cultural discourses.

### Key words

Memory, trauma, victims, recognition, compensation

### Comisiones de verdad: ¿qué tanto aportan a la verdad, la justicia y la reconciliación?

MARÍA PAULA GÓMEZ MÉNDEZ

Hoy ha cobrado fuerza la idea de que existen estándares internacionales que deben ser atendidos y observados por un Estado al momento de negociar la desmovilización y reincorporación de los miembros de grupos al margen de la ley. Así, alrededor de los desarrollos recientes del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho penal internacional, diferentes voces se han levantando para señalar que Colombia se encuentra obligada a satisfacer unos requerimientos mínimos en materia de verdad, justicia y reparación. Para satisfacer los requerimientos de verdad, los estándares internacio-

nales indican que los estados deben adoptar medidas que permitan a las víctimas y a la sociedad en su conjunto conocer las motivaciones de los crímenes atroces, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales se cometieron, y la ubicación de las personas asesinadas o desaparecidas.

### Palabras clave

Comisiones de verdad, reincorporación, estándares internacionales, reparación, víctimas

### Abstract

Today, the idea that there are international standards that must be kept by a State while negotiating the demobilization and reinstatement of members of groups outside the law has become strong within the international system. As such, there are those who say that Colombia must uphold some minimum principles when it comes to truth, justice and reparation, especially taking into account the latest developments associated with international law, human rights, international humanitarian laws and international criminal law. In order to satisfy these international standards States must adopt measures that allow both, victims and society in general to get to know the motives, timing and places that have to do with the disappearance and murder of people.

### Key words

Truth Commission, reinstatement, international standards, reparation, victims.

### **Colombia y Venezuela: entre lo estructural y lo coyuntural. A propósito de la Comunidad Suramericana de Naciones**

MARTHA ARDILA

Varios aspectos inciden en la relación de Colombia con Venezuela. Los dos países tienen percepciones y lineamientos diferentes frente a América Latina y a su inserción en el escenario internacional. Colombia se diferencia del vecindario en su bilateralización, securitización y estrechamiento de vínculos con Estados Unidos, mientras Venezuela, apoya el multilateralismo y una integración por etapas con miras a disminuir la presencia norteamericana en la región. La relación de Colombia con los Estados Unidos ocasiona tensión con Venezuela y con los demás vecinos, aunque existen aspectos en los que Colombia podría profundizar, reactivar y positivizar su relación con el vecino bolivariano. Uno de esos niveles lo constituye la Comunidad Suramericana de Naciones, CSN, la cual se examina en el presente artículo. En este sentido, se exploran las relaciones colombo-venezolanas en la coyuntura actual, y se plantean algunos retos orientados al fortalecimiento de la relación bilateral.

#### **Palabras clave**

Securitización, multilateralismo, bilateralización, relaciones colombo-venezolanas, Comunidad Suramericana de Naciones

#### **Abstract**

There are a number of aspects that relate to the relationship between Colombia and Venezuela. The two countries have different outlooks towards Latin America and the international system. Colombia differs from its neighbours by having a strong bilateral relationship with the US based on security issues while Venezuela supports multilateralism and a phased integration process in order to decrease the US's presence in the continent. The close relationship between Colombia and the US has resulted in tension with both Venezuela and the other neighbours although there are certain aspects of the Colombian-Venezuelan relation that can help reactivate in a positive way the existing ties with the neighbour state. One of these is the topic of this paper and is the South American Community of Nations. As such, the article explores the current state of relations between Colombia and Venezuela and provides some ideas in order to strengthen the relationship.

#### **Key words**

Security, multilateralism, bilateralism, Colombian-Venezuelan relationship, South American Community of Nations

## Colombia frente a los retos del multilateralismo

JOSÉ RICARDO PUYANA VALDIVIESO

La internacionalización del conflicto armado colombiano, a pesar de su antigüedad, data de hace poco menos de una década. Esta paradoja es el resultado de un proceso evolutivo, donde el país dejó de ser un líder en la región para terminar inmerso en la agenda internacional como un país desestabilizador. Así, el conflicto colombiano había preservado un bajo perfil a nivel mundial, dado que había sido el fenómeno de las drogas ilícitas el encargado de poner al país en la vitrina internacional. Desde mediados de los noventa el aislamiento dejó de ser una característica del conflicto y su naturaleza hizo que entrara en la agenda internacional. Hoy día la población colombiana sigue siendo la principal víctima de la violencia armada, sin embargo, es cada vez mayor el número de partes afectadas por su lógica interna, entre las cuales no sólo hay estados sino también organismos multilaterales y ONG.

### Palabras clave

Multilateralismo, internacionalización, conflicto armado colombiano, agenda internacional, organismos no gubernamentales

### Abstract

Regardless of it being one of the longest running conflicts of the world, the internationalization of the Colombian conflict goes back only one decade. This paradox

is the result of a process by which the country stopped being a regional leader and became immersed in the international agenda as a destabilizing State. The conflict had maintained a low profile whereas illicit drugs were visibly affecting the perception of the country. Nevertheless, since the mid nineties the conflict stopped being isolated and gained visibility. Today, Colombia's population is still the main victim of armed violence although there are new sectors of society being affected by it including multilateral organizations and NGO's.

### Key words

Multilateralism, internationalization, Colombian armed conflict, international agenda, NGO's.

## Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior

LEONARDO CARVAJAL

Este artículo presenta y explica los conceptos de carácter dicotómico con los que tradicionalmente se ha evaluado la política exterior de los gobiernos en Colombia. Luego, analiza brevemente la política exterior de las sucesivas administraciones presidenciales en Colombia desde el gobierno Turbay (1978-1982) hasta el de Pastrana (1998-2002). Con este marco conceptual e histórico como telón de fondo, el autor adelanta un análisis de la po-

lítica internacional de Uribe Vélez en sus tres primeros años de gobierno, valga decir, entre 2002 y 2005.

#### **Palabras clave**

Colombia, política exterior, presidencia de Uribe Vélez, historia de la política internacional colombiana.

#### **Abstract**

This article addresses and explains those concepts through which the foreign policy of Colombia has been traditionally described. Then, this essay briefly evaluates the foreign policy of all the presidential administrations from president Turbay (1978-1982) to the government of Pastrana (1998-2002). With this historical and theoretical frame, the author makes a comprehensive analysis of the foreign policy of the current administration of Álvaro Uribe Vélez during the first three years of government between 2002 and 2005.

#### **Key Words**

Colombia, foreign policy, Uribe Vélez administration, history of the Colombian foreign policy.

#### **Aplicación del derecho andino en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela frente a la experiencia europea**

POR ERIC TREMOLADA

La cabal aplicación del derecho comunitario que emana de una Organización In-

ternacional de Integración, impone a sus miembros ajustes políticos y normativos internos que no siempre son adaptados y que por su insuficiencia ponen en entredicho las metas pactadas. En un año clave para la conformación del mercado común andino, no podemos ser ajenos al estudio de estos mecanismos de aplicación del derecho comunitario en sus estados miembros contrastándolos con la larga experiencia europea.

#### **Palabras clave**

Comunidad internacional globalizada, derecho andino, derecho internacional, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela, Europa

#### **Abstract**

The correct application of the Communitarian Law produced by an International Integration Organization implies that member States have to make political and legal internal reforms. However, those obligations are not always undertaken by the States and, therefore, the goals of integration process can not be reached. As this year 2005 is very crucial for the conformation of the Andean Common Market, it is quite important the study of the different mechanisms of application of the Communitarian Law within the member states and the comparison of them with those of the successful European Union experience.

#### **Key Words**

International globalized community, An-

dean Law, international law, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela, Europe

### **Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador. Apuntes para una interpretación política**

PABLO ANDRADE A.

Se explora el reciente cambio de gobierno en Ecuador a la luz de las siguientes hipótesis: 1) la inestabilidad política que caracteriza al Ecuador desde hace nueve años; 2) esta fase como resultado de las contradicciones creadas por el intento de reconciliar una economía organizada en torno al libre mercado con los procedimientos de una democracia representativa; 3) el proceso que ha llevado en los últimos trece años a la desarticulación de las instituciones democráticas en Ecuador. Se desarrolla cada una de estas consideraciones en las dos primeras secciones del ensayo, en la tercera se hace una “descripción reflexiva” de los acontecimientos que llevaron a la caída del presidente Gutiérrez y, en las conclusiones, se muestran las implicaciones teóricas y analíticas que el análisis de la presente fase de inestabilidad política tiene para el estudio de la política en Ecuador.

#### **Palabras clave**

Democracia liberal, inestabilidad política, Ecuador, gobiernos ecuatorianos, instituciones democráticas, interpretación política

#### **Abstract**

This article looks at the recent government changes in Ecuador given the following hypothesis: 1. the political instability in Ecuador for the last nine years; 2. this instability as the result of the contradictions that arose from trying to organize the economy around free market ideas and a representative democracy; 3. the process that has led to the atomization of Ecuadorian institutions throughout the last thirteen years. Each one of these will be examined in the first two sections of the essay and in the last one a reflexive description will be done of the events that led to the fall of President Gutiérrez. Finally, the conclusion will show the theoretical and analytical perspectives that the current instability in Ecuador has for the study of politics in Ecuador.

#### **Key Words:**

Liberal democracy, political instability, Ecuador, Ecuadorian governments, democratic institutions, political institutions.

### **Bolivia en la tormenta. Algunas consideraciones sobre la crisis social boliviana**

YANN BASSET

Bolivia parece hundida en una crisis social y política de nunca acabar. Los movimientos sociales han cobrado en este escenario una fuerza impresionante que ha sumergido un sistema político incapaz de

responder a sus reivindicaciones en el caos. El sucesor de Sánchez de Losada, Carlos Mesa intentó desde el principio de su mandato una política mucho más conciliadora que no logró bajar la presión de las demandas populares. El nuevo presidente dio incluso la impresión de ceder sobre todo, lo que le valió las críticas constantes de sus adversarios en el Congreso que apuntaban a su falta de autoridad. Finalmente, después de dos intentos, fue aceptada por el Congreso en junio de 2005 la renuncia de Mesa. Al finalizar el mandato, las demandas de los movimientos ya no se orientaban hacia nuevas concesiones sólo buscaban el orden en el cual debería ser llevada a la práctica.

#### Palabras clave

Crisis social boliviana, Bolivia, reivindicaciones, demandas populares, movimientos sociales

#### Abstract

Bolivia seems to be in the midst of a social and political crisis. In addition, social movements have regained an impressive strength that has rendered the political system incapable of responding. The successor of Sanchez de Losada, Carlos Mesa tried from the beginning of its mandate to achieve a conciliatory policy; however, he did not manage to alleviate the pressure of popular demands. The new president gave the impression of caving into the demands, a fact which earned him strong criticisms from Congress that underlined

his lack of authority. Finally, after two tries, his resignation was accepted on June 2005. In the end, the demands no longer looked for new concessions they simply focused on how they were going to be implemented.

#### Key Words

Bolivian social crisis, Bolivia, popular demands, social movements

#### El sector agropecuario mexicano: un quinquenio con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración

ALICIA PUYANA

JORGE HORBATH

JOSÉ ROMERO

México es una de las economías de tamaño intermedio más abiertas del orbe. Los aranceles se han abatido y el flujo de bienes, servicios y capitales, es prácticamente libre. Ha conformado zonas de libre comercio con casi todos los países desarrollados y con un amplio número de naciones en vía de desarrollo. Guardar coherencia con el TLCAN se ha convertido en el mapa de ruta que guía toda la estrategia comercial, de tal forma que el TLCAN innovó en muchos sentidos. Integró asimetrías inéditas e incorporó los acuerdos sobre propiedad intelectual, intercambio de servicios y los compromisos sobre inversión extranjera, que sólo se in-

cluían en mercados comunes o en uniones económicas, además, sometió el sector agropecuario al proceso de desgravación arancelaria, cuando los esquemas de integración económica buscaban ganancias en productividad para el sector industrial. La importancia de estudiar los efectos del TLCAN sobre la agricultura mexicana se derivan de numerosos aspectos: la menor productividad de ésta, el peso de la economía campesina y la intensidad de la pobreza rural en la economía nacional.

#### Palabras clave

Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, México, agricultura mexicana, pobreza rural, economía mexicana

#### Abstract

Mexico is one of the world's freer intermediate economies. Tariffs have been eliminated and goods, services and capital move practically free. It has signed free trade agreements with almost every developed nation and with a number of developing States. Keeping in line with NAFTA has become the roadmap that guides their trade strategy. As such, it has integrated many trade differences and incorporated agreements on intellectual property, service exchanges, and investment commitments that usually were only included in common markets or economic unions. Besides it forced the agricultural sector into accepting a lowering of tariffs at the time when integration policies favored indus-

trial productivity. As such it is important to study the effects of NAFTA on Mexican agriculture such as lower productivity, the weight on the rural economies, and the increase in rural poverty.

#### Key Words

NAFTA, Mexico, Mexican agricultura, rural poverty, Mexican economy

#### Europa, actor atípico... como los demás, en un mundo en movimiento

PIERRE GILHODES

En el sistema internacional no todos los actores tienen la misma conformación. La Unión Europea es una mezcla de intereses e instrumentos comunes con los intereses e instrumentos de los estados miembros. El fracasado intento de ratificación del Tratado constitucional europeo pone en evidencia esta particularidad. El No de Francia mezcla muchos ingredientes de la situación interna de este país, pero reveló, hasta la tensión, oposiciones de concepción sobre lo que debería ser la Unión, cómo debería desarrollarse y cómo podrían ser sus relaciones con los Estados Unidos.

#### Palabras clave

Bipolarismo, multipolarismo, hegemonismo, Europa, China, Estados Unidos, Rusia, Tratado Constitucional Europeo

**Abstract**

Within the international system not all actors are alike. The European Union is a mixture of common interests and tools with each member's interests and tools. The failure in the ratification of the European Constitution underlines this duality. In particular, the case of France reveals many aspects of its internal politics and it even showed opposing ideas as to what the Union should represent and what should its relationship with the US entail.

**Key Words**

Bipolarity, multipolarism, hegemonic, Europe, China, USA, Russia, European Constitutional Treaty

**¿Crisis en la Unión Europea?**

MIGUEL MARTÍNEZ

El proceso de integración europeo por momentos ha avanzado a un ritmo muy rápido y en otros lo ha hecho lentamente o se ha estancado. Los acontecimientos internacionales y la nueva configuración del sistema internacional han obligado a la UE a empezar a jugar un papel importante en la escena internacional fuera del arco de influencia de Estados Unidos, pues a partir de la caída del Muro de Berlín hay intereses europeos que no coinciden con los norteamericanos. Es aquí donde ya es cada vez más difícil hacer coincidir intereses entre los miembros de la UE, hoy veinticinco y mañana veintisiete o veintinueve.

La dificultad nace del hecho de que el mercado interior y la zona Euro, con todos sus defectos, son una realidad y los medios económicos para avanzar hacia una unión política ya parecen agotados y sólo cabe avanzar en materia de unión política, tarea mucho más complicada, pues los intereses en este campo no son tan convergentes como en el económico.

**Palabras clave**

Unión Europea, Parlamento europeo, integración, Constitución europea, déficit democrático, ratificación

**Abstract**

There are times at which the integration process in the European Union has moved forward at great speed and others during which it has moved at a slower speed. International events and the new configuration of the international system have forced the European Union to play an important role within the international sphere and outside the traditional realm of the US for there are differences of opinion relating to international matters since the fall of the Berlin Wall. It is here that is also difficult for the twenty five countries to agree, as such it can be said that it will be even more difficult when the Union enlarges. The difficulties spun from the fact that regardless of its defects, the Euro zone and the internal market have reached their end and the Union must now march unto a political integration, a task much harder to achieve for

the political interests of the countries are very divergent.

### Key Words

European Union, European Parliament, integration, European constitution, democratic deficit, ratification

### Asia y el mundo islámico en el Consejo de Seguridad

MARÍA TERESA AYA

PÍO GARCÍA

Sin duda, la crisis de legitimidad de la ONU, agravada con la decisión arbitraria norteamericana de ocupar Iraq, ha demostrado que el organismo internacional quedó burlado como máxima instancia en la toma de las decisiones sobre los más agudos problemas internacionales. Así, el Consejo de Seguridad, cuya misión no es otra que la preservación de la paz y la seguridad mundiales, fue incapaz de detener las acciones, y los ruegos posteriores del Consejo para que Estados Unidos devuelva la plena soberanía a los iraquíes han sido llamados no atendidos. En este escenario se han hecho una serie de compromisos formales en la búsqueda de consensos regionales por parte de los candidatos a ingresar a un Consejo de Seguridad ampliado, y como se podrá ver en este artículo muchas son las consideraciones acerca del problema de la reorganización del sistema mundial.

### Palabras clave

Consejo de Seguridad, Organización de las Naciones Unidas, sistema multilateral, unilateralismo, sistema mundial.

### Abstract

There is no doubt to the fact that the US's arbitrary decision to invade Iraq underscored the legitimacy crisis that the UN faces and furthermore it showed that the international organization is constantly being passed over when it comes to international decision making. As such, the Security Council, whose mission is to maintain peace and security worldwide was not capable of stopping the war nor of making the US give back to the people of Iraq their own sovereignty. As such, an enlarged Council is needed to voice the demands of the international community. This article deals with the problems that surround the idea of reorganizing the international system.

### Key Words

Security Council, United Nations organization, multilateral system, unilateralism, international system

**Anexos**

**ANEXOS**

# Anexos

## CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 167 países	País	PIB por habitante		Tasas de crecimiento anual		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1990-2002	2003	2004
1	Luxemburgo	61.220	56.230	—	2.1	4.5
2	Estados Unidos	39.710	41.400	3.3	3.1	4.2
3	Noruega	38.550	52.030	3.6	6.4	2.9
4	Suiza	35.370	48.230	1.0	-0.4	1.7
5	Irlanda	33.170	34.280	7.8	3.7	4.9
6	Islandia	32.360	38.620	—	4.0	5.2
7	Austria	31.790	32.300	2.2	0.7	2.2
8	Dinamarca	31.550	40.650	2.5	0.4	2.4
9	Hong Kong	31.510	26.810	3.8	3.2	—
10	Reino Unido	31.460	33.940	2.6	2.2	3.1
11	Bélgica	31.360	31.030	2.1	1.1	2.9
12	Países Bajos	31.220	31.700	2.9	-0.9	1.4
13	Canadá	30.660	28.390	3.2	2.0	2.9
14	Japón	30.040	37.180	1.3	2.7	2.7
15	Suecia	29.770	35.770	2.3	1.6	3.6
16	Finlandia	29.560	32.790	2.9	1.9	3.7
17	Francia	29.320	30.090	1.9	0.5	2.3
18	Australia	29.200	26.900	3.8	3.8	3.0
19	Alemania	27.950	30.120	1.6	-0.1	1.6
20	Italia	27.860	26.120	1.7	0.3	1.2
21	Singapur	26.590	24.220	6.7	1.1	—
22	España	25.070	21.210	2.8	2.4	3.1
23	Israel	23.510	17.380	4.6	1.3	—
24	Chipre	22.330	17.580	—	4.5	—
25	Nueva Zelanda	22.130	20.210	3.2	3.6	4.4
26	Grecia	22.000	16.610	2.6	4.3	4.2
27	Emirato Árabes Unidos	21.000	—	4.2	—	—

## CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 167 países	País	PIB por habitante		Tasas de crecimiento anual		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1990-2002	2003	2002
28	Eslovenia	20.730	14.810	4.1	2.5	—
29	Corea del Sur	20.400	13.980	5.6	3.1	4.6
30	Kuwait	19.510	17.970	2.9	9.9	—
31	Portugal	19.250	14.350	2.8	-1.2	1.0
32	Malta	18.720	12.250	—	-1.7	—
33	República Checa	18.400	9.150	1.3	3.1	4.6
34	Bahrein	18.070	12.410	—	—	—
35	Bahamas	16.140	14.920	—	—	—
36	Hungría	15.620	8.270	2.2	3.0	4.2
37	Islas Seychelles	15.590	8.090	—	-5.1	—
38	Barbados	15.060	9.270	—	1.3	—
39	Eslovaquia	14.370	6.480	2.3	4.2	5.0
40	Arabia Saudita	14.010	10.430	—	7.2	7.0
41	Omán	13.250	7.890	4.3	—	—
42	Estonia	13.190	7.010	1.0	5.1	5.5
43	Polonia	12.640	6.090	4.3	3.7	5.4
44	Lituania	12.610	5.740	-0.9	9.0	6.5
45	Argentina	12.460	3.720	2.7	8.8	7.0
46	Isla Mauricio	11.870	4.640	5.2	3.2	5.0
47	Letonia	11.850	5.460	-1.0	7.5	8.0
48	Croacia	11.670	6.590	1.3	4.3	3.7
49	Trinidad y Tobago	11.180	8.580	3.5	13.2	6.2
50	Sudáfrica	10.960	3.690	2.2	1.9	3.7
51	Chile	10.500	4.910	5.9	3.3	5.9
52	Antigua y Barbuda	10.360	10.000	—	—	—
53	Malasia	9.630	4.650	6.2	5.3	7.0
54	Rusia	9.620	3.410	-2.7	7.3	7
55	México	9.590	6.770	3.0	1.3	4.4
56	Costa Rica	9.530	4.670	4.9	6.5	3.8
57	Uruguay	9.070	3.950	2.0	2.5	9.0
58	Botswana	8.920	4.340	5.1	5.4	3.8
59	Rumania	8.190	2.920	-0.2	4.9	8.1

## CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 167 países	País	PIB por habitante		Tasas de crecimiento anual		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1990-2002	2003	2004
60	Brasil	8.020	3.090	2.7	-0.2	5.2
61	Tailandia	8.020	2.540	3.7	6.9	6.4
62	Bulgaria	7.870	2.740	0.7	4.3	5.2
63	Turquía	7.680	3.750	3.1	5.8	8.9
64	Irán	7.550	2.300	3.8	6.6	6.5
65	Bosnia Herzegovina	7.430	2.040	—	2.7	4.7
66	Guinea Ecuatorial	7.400	—	—	14.7	—
67	Túnez	7.310	2.630	4.6	5.6	5.3
68	Tonga	7.220	1.830	—	2.5	—
69	Granada	7.000	3.760	—	5.8	—
70	Kazajstán	6.980	2.260	-1.6	9.2	9.4
71	Namibia	6.960	2.370	3.7	3.7	—
72	Turkmenistán	6.910	1.340	-1.0	16.9	—
73	Bielorrusia	6.900	2.120	-0.1	6.8	—
74	Panamá	6.870	4.450	0.5	4.1	5.0
75	Colombia	6.820	2.000	2.3	3.9	4.0
76	República Dominicana	6.750	2.080	3.1	-0.4	—
77	Belice	6.510	3.940	—	9.4	—
78	Macedonia	6.480	2.350	-0.1	3.2	2.5
79	Argelia	6.260	2.280	2.2	6.8	6.9
80	San Vicente y Granadinas	6.250	3.650	—	4.0	—
81	Ucrania	6.250	1.260	-6.6	9.4	12.0
82	Islas Fiji	5.770	2.690	—	4.8	—
83	Venezuela	5.760	4.020	1.1	-9.4	9.0
84	Islas Samoa	5.670	1.830	—	3.5	—
85	Cabo Verde	5.650	1.770	—	5.0	—
86	Gabón	5.600	3.940	2.5	2.8	2.0
87	Santa Lucía	5.560	4.310	—	1.7	—
88	China	5.530	1.290	9.7	9.3	9.5
89	Líbano	5.380	—	4.9	2.7	—

## CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 167 países	País	PIB por habitante		Tasas de crecimiento anual		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1990-2002	2003	2004
90	Perú	5.370	2.360	4.1	3.8	4.2
91	Dominica	5.250	3.650	—	-0.6	—
92	Albania	5.070	2.080	5.4	6.0	—
93	El Salvador	4.980	2.350	4.3	1.8	2.0
94	Swazilandia	4.970	1.660	3.2	2.2	1.7
95	Filipinas	4.890	1.170	3.5	4.5	3.9
96	Paraguay	4.870	1.170	1.8	2.6	2.1
97	Jordania	4.640	2.140	4.7	3.2	5.2
98	Armenia	4.270	1.120	0.4	13.9	10.1
99	Guatemala	4.140	2.130	4.0	2.1	—
100	Egipto	4.120	1.310	4.5	3.2	4.3
101	Guyana	4.110	970	—	-0.6	—
102	Marruecos	4.100	1.340	2.6	5.2	3.3
103	Sri Lanka	4.000	1.010	4.8	5.9	6.0
104	Azerbaiyán	3.830	950	1.2	11.2	10.2
105	Ecuador	3.690	2.180	1.9	2.7	5.5
106	Jamaica	3.630	2.900	0.7	2.3	2.7
107	Siria	3.550	1.190	4.7	2.5	3.6
108	Indonesia	3.460	1.140	3.6	4.1	5.1
109	Nicaragua	3.300	790	4.3	2.3	3.7
110	Lesotho	3.210	740	3.5	3.3	3.0
111	India	3.100	620	5.8	8.6	6.9
112	Georgia	2.930	1.040	-4.3	11.1	—
113	Vanuatu	2.790	1.340	—	2.0	—
114	Honduras	2.710	1.030	3.1	3.0	—
115	Vietnam	2.700	550	4.6	7.2	—
116	Bolivia	2.590	960	3.6	2.5	3.8
117	Papua Nueva Guinea	2.300	580	3.1	2.7	—
118	Ghana	2.280	380	4.3	5.2	5.8
119	Yibuti	2.270	1.030	—	3.5	—
120	Camboya	2.180	320	6.6	5.2	—
121	Zimbabwe	2.180	500	1.1	—	—

## CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 167 países	País	PIB por habitante		Tasas de crecimiento anual		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1990-2002	2003	2004
122	Pakistán	2.160	600	3.6	5.1	6.0
123	Guinea	2.130	460	4.3	1.2	—
124	Camerún	2.090	800	2.4	4.7	5.1
125	Mauritania	2.050	420	4.4	4.9	—
126	Angola	2.030	1.030	2.7	4.5	—
127	Mongolia	2.020	590	1.5	5.6	—
128	Bangladesh	1.980	440	4.9	5.3	5.5
129	Moldavia	1.930	710	-7.1	6.3	6.0
130	Gambia	1.900	290	3.3	6.7	—
131	Sudán	1.870	530	5.5	6.0	—
132	Uzbekistán	1.860	460	0.8	4.4	—
133	Laos	1.850	390	6.3	5.0	—
134	Islas Comoras	1.840	530	—	2.5	—
135	Kirguistán	1.840	400	-2.2	6.7	—
136	Islas Salomón	1.760	550	—	5.1	—
137	Senegal	1.720	670	3.9	6.5	6.0
138	Palestina	—	1.120	—	-1.7	—
139	Togo	1.690	380	2.0	2.7	—
140	Haití	1.680	390	-1.0	0.4	—
141	Uganda	1.520	260	6.9	4.7	5.9
142	Nepal	1.470	260	—	3.1	—
143	Chad	1.420	260	2.5	11.3	—
144	Costa de Marfil	1.390	770	2.8	-3.8	1.8
145	Ruanda	1.300	220	1.7	3.2	—
146	Burkina Faso	1.220	360	4.0	6.5	—
147	Mozambique	1.160	250	6.9	7.1	—
148	Tayikistán	1.150	280	-6.8	10.2	—
149	Benin	1.120	530	4.9	4.8	—
150	República Centroafricana	1.110	310	2.1	-7.3	—
151	Eritrea	1.050	180	4.3	3.0	—
152	Kenya	1.050	460	1.9	1.8	2.4

## CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Puesto entre 167 países	País	PIB por habitante		Tasas de crecimiento anual		
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1990-2002	2003	2004
153	Malí	980	360	4.2	6.0	—
154	Nigeria	930	390	2.4	10.7	4.1
155	Zambia	890	450	1.1	5.1	3.5
156	Madagascar	830	300	2.1	9.8	—
157	Níger	830	230	1.1	5.3	—
158	Yemen	820	570	5.9	3.8	—
159	Etiopía	810	110	4.6	-3.7	—
160	Sierra Leona	790	200	-3.8	6.6	—
161	Congo (Brazzaville)	750	770	1.6	2.7	4.0
162	Guinea Bissau	690	160	0.7	0.6	—
163	República Democrática del Congo	680	120	-4.4	5.6	1.3
164	Burundi	660	90	-1.8	1.2	1.0
165	Tanzania	660	330	3.5	7.1	—
166	Malawi	620	170	3.1	4.4	3.6
167	Liberia	—	110	7.4	-29.5	—

**Fuente:** World Bank 2005. World Development Indicators. Completado en particular para los países miembros de este organismo por OECD, Estadísticas, 2005.

**Notas:** Ciertos países aparecen con la metodología introducida por el Banco Mundial a partir del 2001 (Gross National Income, GNI) pero otros siguen con la anterior metodología de Cuentas nacionales (Gross Domestic Product, GNI) usada por las Naciones Unidas a partir de 1968. 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 asumido por el Banco. En no pocos casos, al faltar datos, el Banco procede a una estimación basada en regresiones.

La lista de países presentados puede diferir de un año para otro al no tenerse datos o datos fiables como pueden ser el caso de Afganistán, Corea del Norte, Cuba, Irak, Libia, Serbia y Montenegro, Somalia, etc.