Presentación

El Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales del CIPE ofrece el presente anuario 2007/08. *OASIS,* que nació en 1995, es un espacio de reflexión académica e investigación en torno a las relaciones internacionales y la política exterior colombiana y se ha propuesto dos objetivos: el primero, estudiar los complejos fenómenos que han caracterizado y, en este sentido, los fenómenos que están estructurando o fragmentando el mundo tras la caída del Muro de Berlín; el segundo, difundir entre la comunidad académica y el público interesado los debates sobre la cambiante realidad internacional.

Tras doce años de trabajo lo que se puede constatar es que el mundo sigue caracterizándose por la incertidumbre, por las fluctuaciones, por las transformaciones y por el dinamismo y, en este sentido, que los analistas no deben interpretar o sistematizar la nueva realidad como si se tratara de un nuevo "orden internacional". Se puede constatar que los conflictos han significado una crisis de la teoría de las relaciones internacionales, y que los viejos paradigmas resultan insuficientes para explicar la nueva realidad.

Sobre las bases de este debate epistemológico abierto e inacabado, este número de *OASIS* se suma a los esfuerzos de pensamiento que se hacen en todo el mundo para proponer, con prudencia y sensatez, algunos instrumentos que permitan a los analistas superar las dicotomías simplificadoras que caracterizaron el pensamiento de la Guerra Fría -*realismo contra idealismo*, por ejemplo- y comprender con el criterio interdisciplinario que ha caracterizado al CIPE la cambiante y compleja dinámica de las relaciones internacionales.

La primera parte de *OASIS* corresponde a los temas globales y, en primer lugar, a los problemas medioambientales. Se plantean las dificultades que se suscitan con ocasión de la aplicación de la política internacional de acceso a los recursos genéticos, los dilemas derivadas de la diversidad biológica y su fragilidad, más los inconvenientes de las grandes cumbres medioambientales, de sus contenidos y contextos teóricos y, por este camino, la poca eficacia de éstas sumada a la mínima educación de los tomadores de decisiones y, en general, de las personas. En esta parte también están contenidos los problemas de seguridad y, de manera específica, las dificultades derivadas de la bilateralidad y de la asimetría que se presentan en la cooperación o asistencia internacional en seguridad. En fin, dentro de los temas globales también están incluidos los dilemas planteados en torno a los medios de comunicación que, sobre todo en medio

de las guerras, no han actuado como mensajeros ecuánimes sino como parte del discurso político, como constituyentes de la vida pública.

La segunda parte del presente número corresponde a los enfoques regionales y trata, inicialmente, de América. El primer ensayo se refiere a la política exterior de los Estados Unidos y, de manera especial, al papel que en su formulación y ejecución ha jugado el denominado "destino manifiesto". Luego los análisis sobre Europa que se refieren a los problemas que se suscitan por la flexibilización laboral y el desempleo en Francia, a la independencia de Montenegro en medio de un conflicto que sigue latente, a la paz que se busca sin mucho éxito en el País Vasco español y, en fin, a los problemas derivados de la securitización y la xenofobia que hoy caracteriza a las migraciones en el modelo francés. En tercer lugar aparece Asia que, en esta ocasión, se refieren a la India y a su capacidad para convertirse en el epicentro tecnológico del futuro.

La tercera parte del presente número busca hacer contribuciones de carácter teórico. El primer análisis plantea una muy interesante comparación entre Maquiavelo, el primer pensador político moderno, y Morgenthau, a quien se presenta como un Maquiavelo de las relaciones internacionales. El segundo presenta a la denominada "sociedad civil global" y el papel que juega en las decisiones de la política internacional.

El capítulo cuarto contiene un *dossier* de las ponencias presentadas en el foro *Los retos de la integración: una perspectiva comparada entre América Latina y la Unión Europea* realizado en la Universidad Externado de Colombia con el auspicio de la Delegación de la Unión Europea y la participación de profesores de la Cátedra Jean Monnet, de países de América y de Europa. En primer lugar los planteamientos y debates sobre los aspectos políticos, jurídicos y económicos de los procesos de integración regional; después, los problemas suscitados en la convivencia de zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y unión monetaria; luego, las implicaciones de la transición de una integración económica a una integración política y, al final, las necesidades de dar apoyo y difusión a las ideas y a los procesos de integración como mecanismos eficientes del desarrollo y el bienestar regional.

Se reitera, pues, la necesidad de proponer reflexiones juiciosas y responsables sobre las relaciones internacionales porque éstas, más allá de la especulación, se están convirtiendo en instrumentos teóricos y experimentales, tal vez adecuados y en todo caso insuficientes, para obtener información sobre un mundo que no termina de fluir y de asombrar.

BERNARDO VELA ORBEGOZO

Coordinador del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales.

La política internacional de acceso a los recursos genéticos[1]

Martha Isabel Gómez Lee*

Profesora / investigadora
Coordinadora de la línea de
Investigación "Desarrollo Sostenible",
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales
Universidad Externado de Colombia
correo electrónico
martha.gomez@uexternado.edu.co

La utilización a escala industrial de una estrategia genética capaz de predecir, comprender y manipular organismos biológicos destinados a la agricultura comercial y la salud humana es considerada el motor que conducirá el desarrollo económico en el siglo XXI. Según palabras de un portavoz de la industria: "La automatización nos ha permitido colocar al descubrimiento biológico en una línea de ensamblaje". Los beneficios potenciales de secuenciar los genes y de identificar sus funciones son fáciles de prever. Resulta más difícil responder preguntas tales como: ¿Quién tendrá acceso a la tecnología, y quién determinará las prioridades de uso de la información? (Grupo Crucible II)

En el nuevo milenio el debate sobre la propiedad intelectual y los recursos genéticos es uno de los temas de la Agenda Internacional. ¿Por qué es importante el acceso e intercambio de los recursos genéticos, y cómo se relaciona con las controversias sobre propiedad intelectual y con las negociaciones ambientales y comerciales en el ámbito internacional? La respuesta a estos interrogantes pone en evidencia el conjunto de interrelaciones que constituye lo que se propone llamar la política internacional de acceso a los recursos genéticos.

* Artículo recibido el 18 de julio de 2006. Fecha de aceptación, 25 de agosto de 2006.

[1] Este artículo es un avance del trabajo que desarrolla la autora en el Proyecto "TLC, biodiversidad y participación", de la Línea de Investigación "Desarrollo Sostenible" del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, OASIS.

En las relaciones internacionales han surgido dos agendas diferentes en relación con los recursos genéticos. La Agenda Internacional ambiental de los recursos genéticos se inicia en los albores de la década de los noventa con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), y la Agenda Internacional comercial de innovación de los recursos genéticos se inicia con la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que dio lugar a la Organización Mundial del Comercio (OMC). La primera agenda es una agenda ambiental en la que se negocia el acceso a los recursos genéticos, y la segunda es una agenda comercial en la que se negocian los derechos de propiedad intelectual. En la agenda ambiental Estados Unidos no ha ratificado el CDB, en la agenda comercial Estados Unidos sigue avanzando más allá de lo acordado en la OMC a través de Tratados de Libre Comercio (TLC).

Los actores que intervienen en las dos agendas son: los estados nación, las organizaciones intergubernamentales, las empresas multinacionales y las organizaciones de la sociedad civil que abarcan a los pueblos indígenas y a las comunidades locales. Las impulsan científicos, autoridades políticas, formadores de opinión y dirigentes de empresa, tanto del norte como del sur; del sector privado, como del sector público.

La sociedad civil global[2] ha sido la principal actora de la Agenda Ambiental. Verbigracia, a la Conferencia CNUMAD en la ciudad de Río de Janeiro acudieron mil doscientas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participaron a título de observador. Otras dos mil quinientas agrupaciones ecologistas de todo signo acudieron al denominado Foro Global 2001 cuyas actividades se celebraron paralelamente a las de la Conferencia oficial (Juste, 1999, 22).

El presente ensayo tiene como objetivo analizar dos agendas políticas internacionales: la Agenda ambiental del acceso e intercambio de los recursos genéticos y la Agenda comercial de la administración de las innovaciones. Poner de presente la tensión que hay entre el nacionalismo y supranacionalismo en el tema. Y argumentar que la política internacional de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios se define en el combate comercial entre Estados Unidos, que se niega a ratificar el CDB, y las 188 partes que ratificaron el CDB. Para determinar el alcance del combate comercial se toman como base los recientes trabajos del *Crucible Group* II[3].

El acceso a los recursos genéticos es un

[2] Según la definición de Mary Kaldor.

[3] La agrupación llamada Crucible II se constituyó en el año 2001 para darle un nuevo impulso a la Agenda Internacional de recursos genéticos. Se trata de una agrupación conformada por personas de muy diversas características, las cuales representan diferentes opiniones sobre la propiedad intelectual, los derechos de

tema profundamente político. El Grupo Crucible se refiere de manera específica a "la lucha por los recursos genéticos" y plantea las siguientes preguntas: ¿Quién debería tener la capacidad de poseer y controlar los diversos componentes de la biodiversidad (por ej., plantas y partes de plantas a nivel de genética, variedades y especies)? ¿Y bajo cuáles circunstancias? ¿Cuál es la mejor manera de conservar y utilizar la biodiversidad? ¿Cómo se regulará el acceso a los recursos genéticos, y cómo se compartirán los beneficios derivados de la utilización de manera equitativa y sustentable? ¿Quién adoptará las decisiones? En pocas palabras: ¿Cuál es la política internacional para el acceso a los recursos genéticos?

LA LUCHA POR EL CONTROL DE LOS RECURSOS GENÉTICOS

Las interrelaciones de las agendas internacionales de recursos genéticos constituyen una lucha de poder. No importa si se utilicen tratados multilaterales o bilaterales, el control de los recursos genéticos y el acceso a fuentes potenciales de recursos genéticos se convierte en el fin inmediato. "La política internacional es una política de poder, así debe ser reconocida, aunque nunca ha sido francamente aceptada como tal" (Aron, 1962, 817). Al respecto anota Morgenthau:

> "La política internacional, al igual que todo tipo de política, es una lucha por el poder. No importa cuáles sean los objetivos finales de la política internacional, el poder se constituye invariablemente en el fin inmediato". Gobernantes y pueblos, pueden tratar de promover la realización de metas mediante métodos políticos y no políticos, tales como la cooperación técnica con otras naciones o con organizaciones internacionales. No obstante, cada vez que se esfuerzan por cumplir su objetivo valiéndose de la política internacional, lo hacen mediante la lucha por el poder" (Morgenthau, 1994: 53).

La política internacional de acceso a los recursos genéticos puede ser liderada por intereses supranacionales o por acuerdos bilaterales. Las dos agendas son: La agenda ambiental, con el acuerdo supranacional del CDB, y los acuerdos bilaterales que se desarrollen en este marco; y la agenda comercial, con el acuerdo supranacional de la OMC y los Tratados de Libre Comercio o de Promoción de las Inversiones que se

granjeros, los mecanismos de repartición de beneficios y las estructuras adecuadas para la conservación de semillas. Al menos 45 personas procedentes de 25 países participaron en reuniones y en el intercambio de ideas y datos electrónicamente. El Proceso del Crucible II ha contado con el apoyo de las siguientes organizaciones: BMZ/GTZ (Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y Desarrollo Económico/CooperaciónTécnica Alemana), Alemania; ACDI (Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional), Canadá; DHF (Fundación Dag Hammarskjöld), Suecia; CIID (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo), Canadá; SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation), Suiza; y Asdi-SAREC (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo), Suiza.

desarrollen en este marco.

En el marco supranacional del CDB se promueve la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos, y la transferencia de tecnología. Este acuerdo supranacional puede ser complementado por leyes nacionales de acceso que contribuyan al movimiento global de los recursos genéticos.

Sin embargo, la política exterior unilateral de Estados Unidos es la de no ratificar el CDB, por considerar que lo más práctico y eficaz es lograr movimientos bilaterales de recursos genéticos a través de Tratados de Libre Comercio que, en búsqueda de la promoción de las innovaciones y la prosperidad comercial de la OMC, le permitan a Estados Unidos secuenciar genes de países con alto grado de biodiversidad y preferiblemente con especies endémicas. Identificar las funciones de recursos genéticos endémicos, en otras palabras de recursos que sólo existen en un lugar del planeta y en ningún otro, traerá grandes beneficios económicos para las empresas norteamericanas que identifiquen esas funciones.

Teniendo en cuenta que en realidad de lo que se trata es de una lucha por las fuentes potenciales de los recursos genéticos, para poder usarlos y protegerlos a través de derechos de propiedad intelectual; los otros países poderosos se pueden ver atraídos por hacer lo mismo que Estados Unidos. En otras palabras pueden empezar a celebrar Tratados de Libre Comercio con países ricos en biodiversidad en los que tengan acceso a recursos genéticos no conocidos y a través de los cuales puedan usar dicha información genética para las actividades de investigación e innovación y protegerla mediante derechos de propiedad intelectual. Todo esto sin necesidad de cumplir con las reglas de acceso a los recursos genéticos.

En la práctica son los países desarrollados los que como propietarios de la tecnología para el uso de la información genética, deciden sobre las reglas de acceso a los recursos genéticos. Sólo los países del Norte están en la capacidad de utilizar a escala industrial una estrategia genética como motor del desarrollo económico en el siglo XXI. En estas condiciones, y a pesar de haber ratificado el CDB, los países usuarios de los recursos genéticos no están optando por celebrar acuerdos bilaterales ambientales para regular el acceso a los recursos genéticos y compartir los beneficios derivados de la utilización de manera equitativa y sustentable en el nivel global.

En el momento parece ser muy eficaz la política exterior norteamericana de Estados Unidos de celebrar Tratados de Libre Comercio con países ricos en biodiversidad para asegurarse el acceso a los recursos genéticos, y en cambio hay un desaliento por parte de los países del Norte que sí han ratificado el CDB, y no han celebrado tratados bilaterales ambientales eficaces para garantizar un intercambio global de recursos genéticos.

Los países del Norte culpan a los países del Sur y los del Sur culpan a los del Norte de la presente situación, en la que no hay un intercambio global de recursos genéticos a pesar del acuerdo supranacional del CDB y en cambio Estados Unidos si se asegura un acceso bilateral eficaz a los recursos genéticos, a pesar de no haber ratificado el CDB.

Los países del Norte consideran que es por culpa de las políticas proteccionistas de "puertas cerradas" de los países del Sur que los del Norte no cumplen el CDB y que Estados Unidos busca el camino de los tratados bilaterales comerciales. En otras palabras, es porque las condiciones de acceso a los recursos genéticos que han impuesto los países del Sur después del CDB, son prácticamente imposibles de cumplir, cierran las posibilidades de acceso a sus recursos genéticos. Han sobreactuado en reglas de protección. En consecuencia, no es de extrañar que los países del Norte opten por acuerdos comerciales que no cumplan con las reglas equitativas de acceso que impongan los del Sur.

Por su parte los países del Sur no abren sus puertas para el acceso a sus recursos genéticos a los del Norte, por considerar que el Norte no demuestra tener una voluntad política para lograr una distribución justa y equitativa de beneficios entre el Norte y el Sur, ni un genuino interés en la conservación de la biodiversidad global.

Es para solucionar esta problemática que los actores de dichas agendas, intentan imponer ciertos paradigmas o mapas mentales teóricos para ofrecer como solución una imagen del mundo en el tema del acceso a los recursos genéticos en las relaciones internacionales. A continuación se profundiza en los paradigmas de las relaciones internacionales en la definición de la política internacional de acceso a los recursos genéticos.

LOS PARADIGMAS ESTRUCTURALISTA Y TRASNACIONALISTA

La problemática de la necesidad de conservación de la biodiversidad y la falta de distribución de beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos se explican básicamente a través de dos paradigmas de las relaciones internacionales.

En primer lugar, por el paradigma estructuralista que centra su análisis de las relaciones internacionales en las desigualdades, en términos de desarrollo económico, observables en el sistema capitalista mundial. El estructuralismo no ve el capitalismo como la fórmula para la integración y la cooperación; sino como la causa de los problemas de desarrollo existentes en el planeta. La problemática de estudio son las relaciones económicas actuales y sus mecanismos de perpetuación, esencialmente en lo que se refiere a la dependencia y al subdesarrollo que generan las patentes del sistema capitalista. La imagen del mundo, en el caso del estructuralismo, es una imagen conflictiva, expresada en

términos marxistas de explotación. Temas como las relaciones Norte-Sur, las firmas multinacionales, los problemas económicos globales y las políticas económicas exteriores de los estados, entre otros, constituyen el centro de preocupación.

Los beneficios que deja el acceso a los recursos genéticos, se quedan en los países del Norte que son los que tienen la biotecnología para aislar a los recursos genéticos, y los que aplican los nuevos criterios de patentabilidad para apropiarse de la biodiversidad considerada por los países del Norte como materia prima, sin ningún valor agregado. Nada de los beneficios de las patentes de recursos genéticos queda en los países del Sur. El problema del acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios, es un problema global que requiere una solución también global. El problema puede solucionarse en diferentes niveles: local, nacional e internacional. La existencia de problemas globales como el de la conservación de la biodiversidad y la distribución de los beneficios que deja la biotecnología constituye un campo de conflicto internacional, pero también una oportunidad de cooperación entre las naciones.

En segundo lugar el paradigma del transnacionalismo centra su análisis en la cooperación y en una visión occidental del mundo, de base liberal. Los fundadores son Robert Keohane y Joseph Nye, quienes lo plantearon como alternativa al realismo (Barbé, 1995: 65). Éste es el caso del paradigma transnacionalista, también llamado: paradigma de la interdependencia, globalismo, sociedad mundial, pluralismo o «paradigma de la interdependencia compleja». Su análisis incorpora una pluralidad de actores: organizaciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, unidades políticas subestatales e individuos, entre otros. Se preocupa por los problemas ecológicos, entre otros. En el mundo de interdependencia compleja lo importante no son los medios de coacción, sino la negociación[4]. La imagen del mundo de los transnacionalistas está unida a los conceptos de sociedad mundial o globalización, "en tanto que los flujos económicos o tecnológicos rompen con la lógica del sistema de estados para crear una lógica de red o de telaraña en la que existen múltiples conexiones y en la que todas las piezas están vinculadas. Frente a la anarquía de los realistas, tenemos aquí un mundo en el que los intereses mutuos

[4] "Se introduce un tipo de interacción en el que la negociación (el regateo) es la máxima de comportamiento, en el bien entendido de que entre los actores existe una red compleja de interacciones (económicas, tecnológicas) que los impele al diálogo, dado el elevado nivel de interdependencia entre los mismos. *Así,* la noción de interdependencia compleja, introducida por Keohane y Nye, comporta la existencia de un juego cooperativo entre los actores internacionales y, caso de producirse un conflicto, este último no se traslada al terreno político-militar ya que los instrumentos de actuación propios del «estado armado» son inútiles en el mundo de la interdependencia compleja" (Barbé, 1995: 66).

generan un cierto orden internacional" (Barbe, 1995: 66).

En esta Agenda se defiende a los recursos genéticos como un componente de la "diversidad biológica" que debe ser protegida como un valor estratégico supranacional. La biodiversidad presta el servicio de mantenimiento de la vida. Todos dependemos de la variabilidad genética para nuestro sustento, "se calcula que el 40% de la economía mundial se basa en productos y en procesos biológicos y más de la mitad de los medicamentos recetados con mayor frecuencia en el mundo son derivados de plantas o copias sintéticas de productos químicos vegetales" (Crucible Group II, 2001: 1).

LA AGENDA INTERNACIONAL AMBIENTAL DE ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS

En los inicios de la década de los noventa los formadores de opinión y los decisores políticos comienzan a prestar atención a la intersección entre propiedad intelectual y recursos genéticos. La innovación y la investigación de los recursos genéticos empiezan a ser considerados asuntos globales. La Agenda Internacional ambiental de acceso a los recursos genéticos obedece por una parte a una preocupación puramente ambiental, pero además obedece también a una preocupación social. Las dos preocupaciones, tanto la ambiental como la social, se originan en el aumento de la demanda de recursos genéticos que utilizados a escala industrial parecen ser el nuevo motor del desarrollo económico en el siglo XXI.

Ya en los años ochenta, la industria empieza a prever los beneficios potenciales de secuenciar los genes y de identificar sus funciones. Las nuevas tecnologías, tales como la biotecnología, la bioinformática, la nanotecnología, la química informática, empiezan a ser factores determinantes en el uso de los recursos genéticos tanto en el comercio internacional, como en el desarrollo nacional. Sin embargo, los que tienen acceso a dicha tecnología son tan sólo los países desarrollados. Además, por la misma época, cada vez más países desarrollados comienzan a ampliar el margen de aplicación de la propiedad intelectual para abarcar una nueva variedad de materiales y procesos biológicos que pueden ser objeto de protección a través de derechos de propiedad intelectual.

La preocupación ambiental que se hace presente en las negociaciones de la Agenda Ambiental internacional obedece a que el auge en la demanda de los recursos genéticos, aumenta la pérdida

[5] El CDB (Convenio sobre Diversidad Biológica) define la "diversidad biológica" como la variabilidad entre organismos vivos, incluidos, entre otros, ecosistemas terrestres, marinos y de otro tipo y los complejos ecológicos de los que forman parte; ello comprende diversidad dentro de especies, entre especies y diversidad de ecosistemas.

de "diversidad biológica"[5] que ya en esos años se aceleraba cada vez más. Se pierden no sólo las variedades agrícolas necesarias para fortalecer la seguridad alimentaria, sino para sobrevivir al cambio climático del planeta. Los recursos genéticos no sólo son la fuente de la seguridad alimentaria del planeta, sino que también son las fuentes de "biomateriales"[6] del mundo. Es por este motivo que los dos primeros objetivos del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) son: conservar la diversidad biológica y darle un uso sostenible a los componentes de la biodiversidad.

La preocupación social que se encuentra en las negociaciones de la Agenda Ambiental internacional tiene que ver con la falta de un comercio justo en materia de recursos genéticos. Los sistemas de propiedad intelectual protegen a los investigadores o innovadores de los países del Norte que gracias a su biotecnología pueden aislar genes de los países del Sur. Por lo tanto, los beneficios de los derechos de propiedad intelectual sobre los recursos genéticos se quedan en los países desarrollados, y no llegan a los países en desarrollo. Para resolver esta desigualdad geopolítica, el tercer objetivo del CDB es el de lograr una distribución justa y equitativa de los beneficios del acceso a los recursos genéticos.

En estas condiciones, el verdadero desafío del CDB fue el de definir la propiedad de los materiales y procesos biológicos que estaban y siguen siendo sometidos a regímenes de derechos de propiedad intelectual en los países desarrollados, gracias a las nuevas tecnologías del Norte. Es así como en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) reconoce el derecho de los países a regular el acceso a los recursos genéticos dentro de sus fronteras.

Entonces, a partir de la entrada en vigencia del CDB en 1993, se otorgó a los países en desarrollo la capacidad de regular el acceso a sus recursos biológicos y a los conocimientos asociados a dichos recursos. El CDB, es un acuerdo supranacional que reconoce a los países proveedores del Sur su capacidad para regular con eficacia el acceso a sus recursos. Esto es muy importante para los países en desarrollo, especialmente para los que tienen especies endémicas[7]. Son los gobiernos de los países proveedores de recursos genéticos los que deciden bajo cuáles circunstancias controlan los recursos genéticos y permitan el acceso.

---

[6] "Con la difusión de la conciencia ambiental se desarrolla una creciente comprensión de que la biodiversidad es también el «biomaterial» que necesitamos para superar nuevos amenazas y encontrar nuevas oportunidades. Los gases que causan el «efecto invernadero», los cambios climáticos y el agotamiento de la capa de ozono presagian cambios impredecibles en la tipología de las enfermedades de la población, el ganado y los cultivos. El acceso a una diversidad genética abundante será la clave para la sobrevivencia de la humanidad. Si la diversidad desaparece, a ella le seguirá nuestra propia desaparición" (Grupo Crucible, 1994).

[7] Son especies animales o vegetales que son propias o exclusivas de determinadas localidades o regiones.

Desde el CDB se acepta de manera inmediata que quienes trasladen germoplasma fuera de un país deben tener permiso del Estado soberano para hacerlo. Con base en el CDB los países proveedores pueden exigir Certificado de Origen (CO) y Consentimiento Informado Previo (CIP) para la concesión de patentes.

La agenda ambiental comprende no sólo el acuerdo multilateral del CDB, con las actuales negociaciones del Régimen Internacional de Acceso y Distribución de Beneficios, sino que además comprende los acuerdos ambientales bilaterales que los Estados proveedores pueden celebrar con los usuarios. Se caracterizan estos acuerdos por la participación de las comunidades locales con los inversionistas extranjeros, para: 1) Conservar la biodiversidad, 2) Lograr transferencia de tecnología y capacitación para las poblaciones locales y 3) Garantizar la retribución de beneficios monetarios y no monetarios. Todo esto para regular el intercambio de recursos genéticos a nivel global.

EL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

El CDB es producto de la Agenda Ambiental Internacional. Es un tratado multilateral que busca involucrar a tantos miembros de la comunidad internacional como sea posible. Crea obligaciones legales para 188 partes y los gobiernos que hacen parte del convenio[8]. Al mismo tiempo es una organización intergubernamental con una secretaría y reuniones anuales de las partes en las Conferencias de las Partes (COP). No es un tratado que obligue a Estados Unidos porque dicha potencia no ha consentido su sujeción al mismo. Estados Unidos no completó su aceptación: Lo firmó pero no lo ratificó, porque no ha tenido éxito su aprobación por parte del Congreso de Estados Unidos.

En ausencia de un gobierno mundial, el CDB contempla un conjunto de normas, procedimientos e instituciones aceptados por los gobiernos que lo han ratificado que permiten que la comunidad internacional funcione y se enfrente a la solución de las necesidades de conservar la biodiversidad y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos.

Desde 1993, año en que entra en vigencia el CDB, la administración mundial de los recursos genéticos sufre un profundo cambio. Los recursos genéticos dejan de ser patrimonio de la humanidad y pasan a ser patrimonio soberano del Estado donde se encuentran. En otras palabras el Estado soberano, donde se

[8] El Convenio sobre Diversidad Biológica cuenta con 168 partes que lo han firmado y 188 partes que lo han ratificado, aceptado, aprobado o adherido. Estados Unidos lo firmó el 4 de junio de 1993, pero no lo ha ratificado. Sólo faltan por ratificarlo otros seis estados: Andorra, Brunei Darussalam, Holy See, Iraq, Somalia y Timor –Leste. (http://www.biodiv.org/world/parties.asp consultada el 7 de julio de 2006) .

encuentren los recursos genéticos es el que tiene la capacidad de poseer y controlar los diversos componentes de la biodiversidad. Verbigracia, plantas y partes de plantas a nivel de genética, variedades y especies son propiedad del país de origen. Para tener acceso a los recursos genéticos hay que obtener el Consentimiento Fundamentado Previo del país de origen y de las comunidades indígenas y locales. La mejor manera de conservar y utilizar la biodiversidad es en su propio medio (*in situ).* El acceso a los recursos genéticos depende de la normatividad nacional de cada Estado. Es obligatorio compartir los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos de manera equitativa y justa.

La Octava Conferencia de las Partes del CDB[9] en marzo de 2006 en Curitiba inició las negociaciones de un Régimen Internacional de Acceso y Distribución de Beneficios para solucionar este problema global. El régimen será el fruto de la agenda internacional ambiental de los recursos genéticos y obedecerá a los esfuerzos mundiales para su construcción. Debe estar listo en el 2010. Las partes del CDB deberán dar una definición de política internacional durante las negociaciones en las Conferencias de las Partes. Será dicha organización intergubernamental quien decida quién obtiene qué, cuándo y cómo. Los representantes de Canadá y Colombia fueron elegidos como presidentes de la comisión encargada de dirigir las negociaciones del régimen internacional. Estados Unidos participa como observador.

La elaboración y la firma de tratados internacionales como el CDB y "el desarrollo y la preservación de normas y valores compartidos, y la creación de una maquinaria de organizaciones internacionales hacen parte de la construcción de un régimen de *gobernanza sin gobierno*" (Pearson, et al., 2000: 372). La gobernanza global no podrá basarse por más tiempo en una división vertical en el mundo entre los poderes reglamentarios y todo el resto, debe establecerse a través de un sistema de cooperación entre naciones de presumiblemente un mismo estatus (Iriye, 2005: 112). ¿Podrán esas fuerzas trasnacionales y actividades ser combinadas hasta establecer una gobernanza local? Es extremadamente urgente contar con una gobernanza global efectiva (Iriye, 2005: 116).

LA AGENDA INTERNACIONAL COMERCIAL DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

La Agenda Internacional Comercial en la que se negocian los derechos de propiedad intelectual se entrecruza con la Agenda Internacional Ambiental de acceso a los recursos genéticos y puede dejar las reglas de acceso del CDB sin efectos

[9] http://www.biodiv.org/decisions/default.asp?lg=0&m=cop-08 consultada el 7 de julio de 2006.

prácticos, si los países miembros de la OMC deciden patentar las innovaciones biotecnológicas cumpliendo solamente con los requisitos comerciales y no con los ambientales.

La Agenda comercial comprende no sólo las negociaciones de los derechos de propiedad intelectual de las innovaciones biotecnológicas en el marco del Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC, sino las actuales negociaciones del Consejo de los ADPIC que por mandato de la Ronda de Doha, deben darse en el Consejo de los ADPIC para armonizar las reglas del CDB con las de la OMC y las negociaciones de Tratados de Libre Comercio.

Los ADPIC exigen a sus miembros la adjudicación de derechos de patentes a todas las invenciones que cumplan ciertas condiciones, tales como la novedad, altura inventiva y aplicación industrial. Todos los miembros de la OMC tienen las obligaciones mínimas de considerar como invenciones biológicas a los microorganismos y a los procesos microbiológicos. Al mismo tiempo permite excluir del registro de patentes otras invenciones biológicas, tales como: plantas, animales.

Pero los ADPIC sólo fijan normas mínimas, y no le prohíben a sus miembros conceder derechos adicionales a invenciones que no cumplan con las condiciones de novedad, altura inventiva y aplicación industrial. En otras palabras, los miembros pueden proteger por medio de patentes, tanto a los recursos biológicos como a los recursos genéticos tal y como están en la naturaleza, sin incumplir con los requisitos comerciales de los ADPIC de novedad, altura inventiva y aplicación industrial. Los miembros de la OMC deciden si en sus leyes nacionales de patentes consideran como invenciones a los genes que son simplemente descubiertos o aislados de su entorno natural, sin que sea obligatorio cumplir con los tres requisitos de patentabilidad.

En principio las patentes deberían ser sólo concedidas a las expresiones específicas del ingenio humano, no deberían concederse por descubrir algo que ya existe, como los recursos biológicos o genéticos. Al respecto la Convención Europea de Patentes (CEP) explícitamente excluye de las leyes de patentes a los *descubrimientos*. Mientras que la ley de Estados Unidos (35 USC 100) establece que invención significa invención o *descubrimiento* (Grupo Crucible II, 201). Sin embargo, hoy en día, tanto en Estados Unidos, como en Europa, la tendencia actual es la de patentar secuencias de genes.

Anteriormente, tanto Europa como Estados Unidos no patentaba genes aislados, por considerar que se trataba del descubrimiento de un fenómeno de la naturaleza. Pero hoy en día con los adelantos de la biotecnología, tanto la legislación norteamericana como la europea, tienen los mismos efectos y permiten las mismas solicitudes. Lo que importa es que se cumpla con los requisitos de novedad, no

evidente y utilidad. Si el microorganismo no es conocido, y es de utilidad, se puede patentar.

La secuencia de genes en Estados Unidos y en Europa, es motor de desarrollo, pues va acompañada del otorgamiento de patentes. En la medida en que las secuencias de genes sean nuevas y útiles, se patentan. La diferencia está en que la Unión Europa y sus miembros, sí han ratificado el CDB y, por lo tanto, en las patentes de materiales biológicos de los ADPIC, parece justo exigir como mínimo que los solicitantes divulguen dónde obtuvieron los materiales que usaron en sus innovaciones biológicas o genéticas y que obtengan el permiso para usarlos conforme al CDB. Mientras que en Estados Unidos los requisitos del CDB no son compatibles con los ADPIC, pues sólo son compatibles los requisitos comerciales para otorgar derechos de propiedad intelectual.

	CDB	**EE.UU.**
Los recursos genéticos	Están sujetos al control de los países soberanos.	Son de dominio público: Cualquiera puede recolectarlos y utilizarlos.
Potestad de impedir recolecciones	Los países soberanos tienen el derecho a prohibir a terceras partes el acceso a un recurso tangible (planta) o intangible (conocimiento relativo al uso de la planta).	Sólo se otorga el derecho de negar a otros el acceso a un recurso cuando el recurso es la materialización de la propiedad intangible protegida.
Acuerdo y reglas de acceso	Se requiere de un acuerdo de acceso y se pueden imponer reglas de procedimiento y mínimas.	Es potestativo acordar el acceso y cumplir reglas.
Potestad del gobierno nacional	El gobierno nacional tiene la potestad de ejercer el derecho primario de control sobre recursos tangibles o conocimiento relacionado y establecer la regulación secundaria para la negociación del acceso	Los gobiernos nacionales de los países proveedores no tienen ninguna potestad especial, la tiene el proveedor del recurso, el dueño del derecho de propiedad.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos tiene una política exterior unilateral que puede actuar como fuerza centrífuga que deje sin efecto los intereses supranacionales de las 188 partes que están negociando la Agenda Ambiental Internacional del Convenio sobre Diversidad Biológica. Esto puede suceder por tres motivos:

En primer lugar, porque para Estados Unidos la única agenda multilateral que existe en este tema es la agenda comercial de promoción de la innovación representada por el Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC, y no existe una Agenda Ambiental Internacional, ni mucho menos un derecho internacional ambiental de acceso a los recursos genéticos que deba ser considerado en las solicitudes de patentes. Estados Unidos no acepta que los países del Sur tengan el derecho de control de los recursos genéticos. Ese país al no haber ratificado el CDB, sigue considerando a los recursos genéticos como de dominio público, y cualquier científico norteamericano puede recolectarlos y utilizarlos en cualquier parte del mundo, sin incumplir ninguna regla internacional.

En segundo lugar, porque para Estados Unidos no hay conflicto entre el Acuerdo de los ADPIC y el CDB, es decir conceder patentes sobre recursos genéticos no entra en contradicción con las reglas de acceso y distribución de beneficios del CDB. No está de acuerdo que las reglas del CDB exijan un trabajo de armonización por parte de los miembros del Consejo de los ADPIC, como lo ordenó la Ronda de Doha. Sus intereses son defensivos en la OMC, para evitar modificar su sistema de patentes, haciéndolo más gravoso con nuevas cláusulas o requisitos que respondan a las reglas de acceso del CDB (IP/C/W/447).

	Comunidad Internacional	**Estados Unidos**
Agendas en negociación	Agenda ambiental y Agenda comercial	Agenda comercial
Relación CDB y OMC	Hay que armonizar los dos acuerdos para evitar la biopiratería	No hay conflicto por armonizar
Leyes nacionales	Para que sean eficaces requieren normas supranacionales	Únicas eficaces, por lo tanto no se requieren normas supranacionales

En tercer lugar, el mismo CDB permite que las partes resuelvan el tema del acceso a los recursos genéticos en sus propias legislaciones nacionales, lo cual facilita la argumentación norteamericana, según la cual, el modo más eficaz de proceder es la aplicación de leyes nacionales eficaces que aborden directamente los objetivos pertinentes del CDB (IP/C/W434).

En estas condiciones, la política exterior norteamericana está dirigida a celebrar tratados de libre comercio en los que no se aplican los requisitos de acceso a los recursos genéticos del CDB, pero sí se asegura la protección de los recursos biológicos y genéticos a través de derechos de propiedad intelectual, que consideran invenciones a los recursos genéticos y biológicos. Esto por que, por un lado, los TLC aplican los nuevos requisitos de patentabilidad, de forma más flexible que lo que lo hace la propia OMC, es decir, consideran invención todo lo que cumpla con los requisitos de novedad, no evidencia y utilidad[10]. Y, por otro lado, los TLC no aplican los requisitos de Consentimiento Informado Previo (CIP) o de Certificado de Origen (CO) del germoplasma.

Todo esto debidamente legitimado, pues la Agenda Internacional comercial de la OMC tienen como propósito promover relaciones entre las partes para "elevar los niveles de vida, asegurando un pleno empleo y aumentando la producción y el comercio de bienes y servicios mientras se alcanza la óptima utilización de los recursos mundiales de acuerdo con los objetivos del desarrollo sostenible que busca proteger y preservar el medio ambiente en forma consistente con sus respectivas necesidades y sus preocupaciones a diversos niveles de desarrollo".

Ante la falta de consenso de los países que han ratificado el CDB para negociar un Régimen de Acceso y Distribución de Beneficios y la falta de voluntad política de avanzar en acuerdos bilaterales ambientales que cumplan con la reglas del CDB, es muy probable que la política exterior unilateral norteamericana de acceso a los recursos genéticos, se vuelva una fuerza centrífuga que atraiga a los demás países a optar por soluciones comerciales.

Es muy probable que la política internacional de acceso a los recursos genéticos, sea de cada país conforme a su interés nacional y que se deje de considerar como una solución global sin promover acuerdos intergubernamentales regulados para la provisión de recursos genéticos desde el Sur hacia el Norte (a través del CDB).

LOS POLÍTICA REALISTA DE ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos se caracteriza por su pragmatismo. En la política exterior de Estados Unidos la pregunta clave para de-

[10] Ya no hay que demostrar la no obviedad, ni la aplicación industrial de la invención.

finir es: ¿Cuál es su interés en la situación? Obtener patentes sobre los recursos genéticos. Los intereses defensivos de Estados Unidos son evitar que en el marco del CBD se establezcan nuevos requisitos para conceder las patentes de biotecnología o para adelantar investigaciones científicas. Sus intereses ofensivos buscan que el resto de estados adopte un régimen comercial para promover las innovaciones, que vaya más allá de lo acordado en la Organización Mundial del Comercio.

Los realistas argumentan a favor del balance de poderes. La escuela de la *Realpolitik*[11] pone en entredicho los valores normativo-jurídicos como los del CDB. Cuando un Estado tiene más poder que ningún otro oponente, el realismo espera que eventualmente ese Estado use ese poder para expandir su esfera de dominación, ya sea por seguridad o por otros motivos. Sin embargo, el presidente norteamericano Bush no sólo no ha ratificado el CDB, sino que tampoco ha firmado el estatuto de la Corte Penal Internacional, ni el Protocolo de Kioto. En cambio el orden democrático internacional como el de *Bretton Woods* sí fue aceptado por Estados Unidos, porque en ese entonces se consideró que su transparencia y legalidad sí hacían creíbles sus promesas (Snyder, 2004).

El realismo puede explicar las políticas basadas en cálculos de poder. En el mundo posterior a la Guerra Fría, los Estados Unidos son la única superpotencia que queda con la capacidad de intervenir en cualquier parte del mundo (Kissinger, 1994; 7) y tienen la economía más poderosa. Sin embargo, su poder se ha hecho más difuso y tanto la tecnología capaz de producir riqueza, como la biotecnología, deben ser repartidas según los principios del CDB. Todo esto en momentos en los que Estados Unidos se enfrenta a un tipo de competencia económica que nunca antes habían experimentado durante la Guerra Fría. El surgimiento de otros centros de poder biotecnológicos, como lo son Europa y Japón, preocupa a los norteamericanos. Un régimen de distribución justa y equitativa de las utilidades derivadas del acceso a los recursos genéticos no debería alarmarlos, porque después de todo "compartir las riquezas del mundo y desarrollar otras sociedades y economías ha sido un objetivo peculiarmente

[11] La problemática está centrada en la seguridad nacional. "La imagen del mundo que sustenta el paradigma realista ha sido gráficamente definida como la imagen de las «bolas de billar», en referencia a los estados unitarios (impenetrables) y en conflicto (choque) constante. Esta imagen rechaza toda idea de comunidad (las sociedades internas no entran en contacto) y, en cambio, sugiere la de anarquía en una mesa en la que el espacio está abierto y en el que las bolas no se ajustan en sus movimientos a normas establecidas" . Morgenthau elabora una teoría de la política internacional asentada en lo que él denomina principios del realismo político' y dirigida a «orientar» la diplomacia de los Estados Unidos en una época en la que supervivencia de dicho país se creía amenazada por las armas nucleares de la Unión Soviética. (Barbé, 1995, 61)

norteamericano desde el Plan Marshall" (Kissinger, 1994).

La diplomacia del equilibrio de poder, acompañada de la legitimidad y el equilibrio y los valores compartidos, pueden reducir las desconfianza de las naciones. Los valores comunes reducen las demandas de las naciones, el equilibrio limita la capacidad de insistir en las demandas (Kissinger, 1994). Según la democracia del equilibrio del poder, los tratados bilaterales de comercio o de inversión con Estados Unidos sirven para reducir las demandas de los países ricos en biodiversidad.

Al parecer siguiendo la diplomacia del equilibrio del poder, la política norteamericana hacia América Latina opta por la iniciativa de la Empresa para las Américas, iniciada por Bush en 1990 y el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (NAFTA) firmado por Clinton en 1993. Un sistema de libre comercio de todo el continente americano daría a las Américas un papel importante. El continente americano sería participante vital en el desarrollo económico global. Los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos en la región podrían crear incentivos para atenerse al libre comercio y castigar a las naciones que insistieran en aplicar unas reglas más restrictivas (Kissinger, 1994). En este contexto, los tratados de libre comercio con las naciones latinoamericanas son medios muy efectivos para obtener los fines de Estados Unidos: reglamentos que obligan a los socios norteamericanos a conceder patentes biotecnológicas sin cumplir con el CDB a pesar que estos últimos sí lo han ratificado.

En un mundo en que los Estados Unidos a menudo tienen que lograr un equilibrio entre sus valores y sus necesidades (Kissinger, 1994), al parecer los medios más idóneos para ejercer ese poder son los tratados de libre comercio con países ricos en biodiversidad. De esta manera Estados Unidos, por un lado actúa con base en los valores de prosperidad e innovación para el desarrollo y, por otro, logra garantizar el acceso a los recursos genéticos, sin tener que modificar su sistema de patentes con nuevos requisitos conforme al CDB.

En la política internacional de acceso a los recursos genéticos, el estilo de Bismarck de manipular un equilibrio de poder probablemente sea el más indicado para la política norteamericana. El enfoque de Bismarck trató de impedir que surgieran desafíos, estableciendo unas relaciones directas con tantas partes como fuera posible, forjando sistemas de alianzas traslapantes y utilizando la influencia que de allí resultaba para modelar las pretensiones de los contendientes (Kissinger, 1994). Esa misma finalidad cumplen hoy en día para Estados Unidos los Tratados de Libre Comercio. Los socios comerciales de Estados Unidos consideran que es un privilegio negociar un TLC con Estados Unidos y que la potencia norteamericana le está haciendo un favor a otras naciones al asociarse con ellas, o que tiene una capacidad ilimitada de imponer su voluntad con sólo retirar sus favores.

Para los Estados Unidos, toda asociación con la *realpolitik* debe tomar en cuenta los valores fundamentales de la libertad (Kissinger, 1994). Sin embargo, en los TLC hay una asimetría entre los actores: Estados Unidos y los países en desarrollo. Estas relaciones no son recíprocas. Estados Unidos en el escenario bilateral puede abusar de su poder económico para actuar por fuera del marco multilateral. Puede aprovechar su poder con mayor facilidad. En el caso de la India, este país apeló a su orgullo nacional para no hacer lo que EE.UU. quería en materia de acceso a los recursos genéticos.

Lo más grave es que otros estados replican lo que hace Estados Unidos. Por ejemplo, la Unión Europea también quiere un TLC con los países andinos, también para la Unión Europea los tratados bilaterales pueden ser los medios más idóneos para la política de los recursos genéticos. Después de todo los países de la región andina representan el 25 % de la diversidad biológica del planeta.

En la política internacional de acceso a los recursos genéticos Estados Unidos parece apartarse de las enseñanzas de la escuela del *liberalismo internacional* [12]. Ya que según dicha escuela, sí existen ciertos beneficios que se derivan de la cooperación con otros estados**,** a pesar que los gobiernos nacionales trabajen sobre la base de políticas económicas internacionales diseñadas para servir sus propios intereses nacionales. En este contexto Estados Unidos parece dejar de lado a la cooperación económica internacional y acudir a la cooperación bilateral orientada más hacia los intereses de su gobierno nacional que a la cooperación multinacional. Todo esto aplicando los principios de la escuela liberal.

Estados Unidos parece acoger una política *neomercantilista*[13], similar a la corriente de pensamiento que reinaba en los

[12] Escuela originada y liderada por los británicos en el siglo XIX, y posteriormente por los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Según la cual, "En el proceso de competencia por el logro de los intereses respecto a la distribución de la riqueza mundial es probable que los estados compartan ciertos intereses mutuos de colaboración para la apertura del comercio y de las oportunidades de inversión entre unos y otros, en forma tal que se logren las máximas ventajas económicas para cada país. Algunos tienen bajos costos laborales, otros poseen alta tecnología, otros poseen las materias primas y así sucesivamente. En último término se puede esperar que los consumidores de todas las naciones se beneficien de una economía mundial basada en una distribución más eficiente y un mejor empleo de los recursos entre los diversos países. Para este fin, la escuela liberal argumenta que el gobierno debe reducir las tarifas y todo tipo de barreras a la actividad económica internacional, permitiendo en el mayor grado posible el libre flujo de bienes y servicios a través de las fronteras nacionales" (Pearson, et al., 427).

[13] "Los seguidores de la teoría neomercantilista manifiestan que aun cuando las presiones sobre los gobiernos nacionales para satisfacer las crecientes demandas de sus ciudadanos pueden conducirlos a considerar la coordinación del comercio y de otras políticas a través de organizaciones intergubernamentales o a promover el crecimiento de las corporaciones multinacionales, existen límites sobre el punto hasta el cual están dispuestos a renunciar a su soberanía o a ceder respecto a los intereses vitales del Estado. Los gobiernos

siglos XVII y XVIII, en la que los estados presumen que hay una ausencia de cualquier tipo de armonía de intereses entre los estados y, por lo tanto, las decisiones de los estados deben estar basadas en políticas unilaterales más que en la búsqueda de soluciones colectivas de los problemas a través de la consulta y la participación en instituciones internacionales.

Al parecer Estados Unidos sigue con una postura liberal que hace énfasis en los mutuos beneficios del comercio internacional de los derechos de propiedad intelectual para las innovaciones biotecnológicas, pero asume una postura nacionalista, llamada por algunos autores "mercantilistas o neomercantilistas" en lo que se refiere a los mutuos beneficios del ambiente global. Se concluye que en las relaciones ambientales, Estados Unidos considera que las relaciones internacionales son básicamente conflictivas y se niega a asumir una posición de tipo liberal en la que haya cooperación comercial. Esta posición liberal de cooperación en materia ambiental, sólo podrá desarrollarse con el apoyo de Estados Unidos, por ser este uno de los estados dominantes, tal como sucedió con Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial.

EL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Estados Unidos podría ejercer su poder en las negociaciones del CDB, por ejemplo en las actuales negociaciones del Régimen Internacional de Acceso y Distribución de Beneficios; sin embargo, los medios que ha escogido para ejercer su poder son los tratados de libre comercio. En dichos tratados como sucedió en Chile, Centroamérica, Perú y Colombia, Estados Unidos logró imponer sus intereses ofensivos de comprometer a sus socios comerciales para que hagan todos los esfuerzos para proteger las plantas mediante patentes y alcanzó sus intereses defensivos de no tener que cambiar su sistema de patentes para adaptarlo a los requisitos del CDB. Estos tratados pueden acabar con los esfuerzos de cooperación nacional e internacional en el CDB.

Los estados ricos en biodiversidad como los latinoamericanos, africanos y asiáticos vienen adelantando tratados de libre comercio con Estados Unidos, y recientemente cada vez más con Japón y Europa, dejando de cumplir con las reglas del CDB. Sin embargo, una vez el Estado ratifica un convenio, se espera que

buscan asegurar que la actividad económica internacional produzca no solamente beneficios absolutos para sus pueblos (en forma de mayores ingresos tributarios, empleos, capacidades para la defensa nacional y otras metas valiosas) sino también mayores beneficios en relación con otros Estados" (Pearson, et al., 429).

su gobierno cumpla estrictamente con el principio fundamental de los tratados: el denominado *pacta sunt servanda*, el cual especifica que los tratados deben ser obedecidos. La fórmula *pacta sunt servanda*, es particular, justifica el respeto de los tratados y de los acuerdos y es indispensable para el orden internacional. Los compromisos adquiridos deben ser respetados. La crítica más común al derecho internacional es que se viola de manera impune por la falta de un agente central que cumpla funciones de policía y vele por su cumplimiento.

El CDB se viola con mucha frecuencia. Los científicos todavía no han internalizado que antes de iniciar una investigación de un recurso genético tienen que tener el Consentimiento Informado Previo (CIP) del país y la comunidad de origen o el Certificado de Origen (CO). Tampoco los innovadores están cumpliendo con el requisito de allegar pruebas de haber obtenido dichos requisitos, antes de pedir una patente. No hay hábitos de sumisión, ni acatamiento del CDB. Si la gente cumple con el CDB es por que eso es lo que consideran correcto hacer. El CDB puede funcionar hasta cierto punto, con ausencia de autoridad, pero es muy frágil.

En esas condiciones la política realista de Estados Unidos considera que los hechos le dan la razón, no se aplica el CDB. Luego lo que se requiere es la celebración de contratos entre proveedores y usuarios en los que se garantice la distribución de beneficios, pero sólo en el caso que haya beneficios, sin necesidad de obligarse a cumplir tratados internacionales especiales. El CDB no puede cambiar la realidad. Sin embargo, la biopiratería es un fenómeno cada día más repudiado.

En cuanto al poder de coacción, vale la pena destacar que en los tratados de libre comercio hay unos paneles de solución de controversias para sancionar a las partes que no cumplan con las reglas acordadas para el inversionista extranjero. El Estado puede ser demandado por el inversionista extranjero, en el caso de que el inversionista extranjero considera que se le han cambiado las reglas de juego. Lo que se acuerda en los tratados de libre comercio, es que se puedan celebrar contratos de bioprospección, sin que sea necesario incluir ningún requisito del CDB en el sistema bilateral de patentes. Las reglas de patentes y acceso a los recursos genéticos no se pueden cambiar, pues si se cambian el Estado puede ser demandado y sancionado.

Mientras tanto el CDB no tiene ningún poder de coacción. El derecho internacional no admite ninguna instancia suprema. Según Kelsen, cada Estado constituye la instancia competente en cada caso particular, sin que exista ninguna posibilidad jurídica de control. El Derecho Internacional tal como lo concibe la teoría tradicional es inexistente. Como un orden superestatal que une soberanamente a los estados, es no sólo ineficaz, sino además lógicamente imposible, ya que sus normas no constituyen un sistema coherente (Aron: 835).

Cada vez más países están ampliando

el margen de aplicación de la propiedad intelectual para abarcar una nueva variedad de materiales y procesos biológicos que pueden ser objeto de protección a través de derechos de propiedad intelectual. Los sistemas de propiedad intelectual están sufriendo una transformación. El desafío es que los dirigentes políticos marquen una línea entre los materiales y procesos biológicos que sí pueden ser sometidos a regímenes de derechos de propiedad intelectual y los que no (Grupo Crucible II, 2001, 2).

Es muy probable que los fines que persigue Estados Unidos en la forma de tener acceso a la tecnología y las prioridades de la información pueden imponerse como política. Por una parte, por que la tendencia es la de darle prelación a la innovación comercial, por ser una medida de corto plazo y previsible, mientras que se está dejando de lado la conservación, por ser una medida de largo plazo que no representa beneficios significativos en el presente. Por otra parte, porque la conducta de los estados está limitada tan sólo por las decisiones de los estados mismos y no hay una autoridad exterior a los estados que a nivel internacional tenga los medios de coacción en caso de incumplimiento de las reglas de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios del CDB.

¿CÓMO LOGRAR UN CAMBIO?

Hay que dejar a un lado los paradigmas marxistas y neomercantilistas, en los que se parte del conflicto, mientras que en los paradigmas trasnacionalistas o constructivistas basan sus premisas en la cooperación. No hay que polarizar los paradigmas, lo ideal es continuar moviéndose dentro de paradigmas que partan de la cooperación, para lograr una gobernanza global y local. Los acuerdos intergubernamentales son muy importantes. El sistema estructuralista y constructivista si genera intereses comunes, porque basan sus premisas en la cooperación y no en el conflicto.

Los constructivistas creen que el debate de las ideas es el que puede lograr el cambio. En la medida en que cada vez más se avance en la condena a las patentes que no cumplan con los requisitos del CDB, en que individuos y grupos interesados en defender la biodiversidad desde la perspectiva de la cooperación global, se vuelvan poderosos, y logren convencer a otros de adoptar sus ideas, será posible que la bioética de acceso a los recursos genéticos se apropie de las reglas del juego. Hay que creer como los constructivistas, que las ideas son importantes y que cambian el mundo. Gracias a la naciente bioética de acceso y distribución de beneficios, puede suceder que como en la revolución francesa, el sistema internacional de innovaciones biotenológicas, pueda ser reconstruido con base en nuevos valores de solidaridad. Hoy en día se requiere de una revolución que adopte nuevos valores de solidaridad en materia de biodiversidad global.

Los transnacionalistas tienen una finalidad práctica, hoy es necesario que

Estados Unidos aprenda a ejercer su liderazgo en un mundo en el que ha perdido su posición de hegemonía económica. Estados Unidos tarde o temprano puede cambiar el curso de su decisión de celebrar tratados comerciales por fuera de la agenda ambiental y tomar el liderazgo del establecimiento del orden multilateral de conservación de la biodiversidad. Tarde o temprano el péndulo se puede devolver.

En cualquier caso, el mundo necesita un marco multilateral sólido dentro del cual los estados-nación puedan administrar sus recursos genéticos y negociar el acceso a los mismos. Ningún país es autosuficiente en sus necesidades de recursos genéticos. La realidad es que la biodiversidad es una cuestión global. ¿Podrá el Régimen Internacional de Acceso y Distribución de Beneficios que se está negociando en el CDB establecer una gobernanza global? Mientras tanto, es muy urgente contar con una gobernanza local efectiva y con acuerdos intergubernamentales ambientales eficaces.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Barbé Esther. (1995). *Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos.

Juste Ruiz, José. (1999). *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.

Grupo Crucible. (1994). "Gente, plantas y patentes: impactos de la propiedad intelectual sobre la biodiversidad, el comercio y las sociedades rurales", Ottawa, ON, CA: CIID,1994 106 p.:il. http://web.idrc.ca/es/ev-9317-201-1-DO_TOPIC.html http://idrinfo.idrc.ca/archive/corpdocs/102282/740-X.htm

Grupo Crucible II. (2001). *Siembra de soluciones.* Tomo 1. Alternativas políticas en materia de recursos genéticos (actualización de "Gente, plantas y patentes") por el Grupo Crucible II, Edición en español: Víctor L. Bacchetta, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Ottawa - Canada/ Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos, Roma - Italia / Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala - Suecia

Grupo Crucible II. (2003). *Siembra de soluciones*. Tomo 2. Opciones para leyes nacionales de control sobre recursos genéticos e innovaciones biológicas por el Grupo Crucible II, Edición en español: Víctor L. Bacchetta, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Ottawa - Canada/ Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos, Roma - Italia / Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala - Suecia

Gómez Lee, Martha Isabel. (2004). *Protección de los conocimientos tradicionales en las negociaciones TLC*. Primera edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Centro sobre Genética y Derecho.

Kissinger, Henry. (1994). *Reconsideración del nuevo orden mundial*. México, Fondo de Cultura Económico, 1998.

Publicaciones periódicas:

Aron, Raymond. (1962). "Paz y guerra entre las naciones", traducción del francés de Luis Cuervo, En: *Revista de Occidente,* Madrid, 1963.

Iriye, Akira, "Beyond empire: the new internationalism", En: *Daedalus*, Spring 2005, pp. 108-116, American Academy of Arts & Sciences at Harvard University.

Documentos de Internet:

Aguilar, Enrique. (2006). Raymond Aron, veinte años después, en: www.hispanocubana.org/revistahc/paginas/revista8910/REVISTA23/articulos/raymond.html consultada el 6 de junio de 2006.

Snyder, Jack. (2004). One world, rival theories. Foreign Policy, Nov-Dec 2004 i145 p. 52 (11). Carnegie Endowment for International Peace www.alanalexandroff.com/Snyder.html

Páginas institucionales en Internet:

Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB):
http://www.biodiv.org/convention/default.shtml

Comisión sobre Recursos Genéticos para Alimentación y Agricultura (CGRFA):
http://www.fao.org/ag/cgrfa/Spanish/memC.htm

Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional (GCIAI):
http://www.cgiar.org/languages/lang-spanish.html

Gómez Lee, Martha Isabel.
"La política internacional de acceso a los recursos genéticos", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 5-26.

The Convention on Biological Diversity or the international construction of a contentious global common[1]

Diego Alejandro Martínez Ballesteros*

Profesor / investigador de la
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia
correo electrónico
diego.martinez@uexternado.edu.co

During the 1980s and 1990s many environmental NGOs and the scientific community have stressed the idea of global commons that were in risk, which was considered the case of the main environmental problems: loss of biological diversity, climate change, loss of the ozone layer, and degradation of the marine environment (Wood 2000, 3). Ecologists declared that species extinction has greatly increased due to human activities and interventions into the nature. This was portrayed dramatically as the 'sixth mass extinction' of life forms in Earth (Wilson cited in Boisvert and Vivien 2005: 463).

The problems of the global commons are understood as 'problems whose manifestation might be local or national but whose consequences would be global in scale'. As a result, 'the costs of inaction would be global in scope so the responsi-

* Fecha de entrega, 9 de julio de 2006. Fecha de aceptación, 18 de agosto de 2006.

[1] Este artículo es un avance del trabajo que desarrolla el autor en el Proyecto "La contribución de los bienes y servicios ambientales en el desarrollo. Consideraciones del debate global para Colombia", de la línea de investigación "Desarrollo Sostenible", del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, OASIS.

bility for addressing the problems – even if its manifestation was highly localized – should be borne by the global community' (Wood 2000, 3). In this perspective, local environmental problems are presented as essentially transboundary that require the development of 'global science' to be analysed, international institutions to manage them and the prescription of 'global solutions' (Goldman 1998: 3-4).

The idea of biodiversity as a global common implies the conception of a 'new' discourse based on the macro-scale of the environmental problems but, more important, it also involves the creation of new authorities, new forms of valuation and appropriation. As Saurin highlights, the environmental crisis

> (…) is primarily a social crisis rather than a natural crisis, in the sense that what is at stake are the forms and particular processes of accumulation and social reproduction, albeit now on a global scale. More specifically this means that both the processes of environmental change and the explanations one provides of those changes need to be understood as part of a larger recomposition of social and economic relations, and of the reconfiguration of political and economic relations on a global scale. (2001: 65-6)

This perspective may help to understand the diverse aspects and non evident economic and political implications that surround multilateral environmental agreements, such as the Convention on Biological Diversity (CBD) that was signed at the United Nations Conference on Environment and Development held in Rio de Janeiro in 1992.

The underlying terms of the CBD are those of 'ecological modernisation', expressed by Hajer (1995). They are the expression of different state and non-state actors with a wide array of different interests and ideological, political and economic commitments in the global economy that claim to have authority over the global commons. Such actors are industrialised states, states 'rich' in biodiversity or so-called megadiverse, environmental NGOs, scientific communities, biotechnological and natural resource-based industries, indigenous and local communities, among others. The big failure of ecological modernisation as an environmental discourse is that it 'does not call for any structural change but is, in this respect, basically a modernist and technocratic approach to the environment that suggests that there is a techno-institutional fix for the present problems.' (Hajer 1995: 32)

This essay is a critique of the construction of the concept of global commons, which fits into the discourse of ecological modernisation, by using the example of biodiversity and the Convention on Biological Diversity. The understanding of biological diversity as a global common is very problematic and supposes, with dubious assumptions, to have a solution of the environmental problems through the commoditization of biological resources. In order to do so,

a legal international framework has been created. The Convention on Biological Diversity is an attempt to: i) re-shape state sovereignty and global authority over the multiple forms of biological diversity including genetic resources and allow to some actors gain power and authority; and ii) facilitate the recognition of biological and genetic material as valuable resources for a wider incorporation of them into the global economy. Although the Convention calls for the preservation of the biosphere, it also set a framework for a wider appropriation of nature, a mix that has proved to be highly contradictory and conflicting.

In words of Hajer: 'the discourse of ecological modernization puts the meaning of the ecological crisis upside-down: what first appeared a threat to the system now becomes a vehicle for its innovation.' (Hajer 1995: 32). Moreover, it opens the door to more adventurous incursions from other international regimes and their institutions, for instance world trade and development, now with more 'authority' on environmental issues. This has been notoriously the case of the last decade.

BIODIVERSITY AS A GLOBAL COMMON

Biological diversity or biodiversity is a very broad term that includes all living things on the Earth, from the genetic level to ecosystems. Moreover, concepts such as ecosystems or genetic material are not easy to define and are challenged by constant scientific debates. Flitner declares that the term has been used since the 1980s thanks to a series of publications and events with heterogeneous messages and contradictory statements from different ethical, conservation, development aid and economics perspectives (1998: 145-6). In addition, economics discussions on conservation were attached to the debate. 'The new importance attributed to market forces in *Biodiversity* [one of the most influential publication on this topic; Wilson 1988] reflects both the general ideological shift in the 1980s and its material-scientific realization- the new technical possibilities through genetic engineering.' (1998: 147). Simultaneously, this publication brings different aspects of society-nature relations such as 'traditional knowledge' of indigenous people in the biodiversity discourse (1998: 147).

Later, in the 1990s, leading environmental organisations and the World Bank 'translated' the discourse into policy papers that elevated the industry, the World Bank and international conservation organisations as the main actors in preserving biological resources (1998: 148). Now the biodiversity discourse is dominated by policy experts and economists that clearly expressed a bias towards markets considerations and suggests that the core of the problem of biodiversity loss is due to an inadequate management of these resources from developing countries. In words of Swanson (1997):

> It is possible to source biodiversity's decline in a single, very broadly stated problem: the failure to appreciate and to appropriate the values of biological diversity. Although many different forms of life are endangered in the current phase of decline, and many different causes are at work, the problem at base remains the same. (1997: 42)
>
> '(…) the problem remains that developing countries do not see these [biological resources] to be resources on which to build a developed economy. It is this perception of "investment unworthiness" that is the ultimate cause of biodiversity's decline, (…)' (1997: 43)

Moreover, those experts argue that the solutions for the biodiversity problem are in the benefits expected from bioprospecting. The development of the market for genetic resources was 'presented as the pragmatic solution to biodiversity conservation.' (Boisvert and Vivien 2005: 466).

But in which respects is this discourse intermingled with the one of global commons and is reflected in the Convention on Biological Diversity?

'Global commons' is a term that is widely used in the environmental policy literature in order to categorise different types of environmental problems. However, it is not always clearly defined and explained by its users causing confusion when different environmental problems with distinct characteristics are qualified under the same term. Then, what are the 'global commons' and its components? Pearce defines it in the following way (1995: 3): 'One of the features of many environmental problems is that they occur in context where there are no owners, or where there are owners who have only limited "security of tenure".' Then, he continues, 'so it is with *global resources* like the atmosphere, the stratosphere, the oceans, and *many of the world's forests and rangelands*.' (emphasis added). Next he adds, 'Lack of ownership, or "property rights", gives rise to neglect and over-use.'

The above examples and statements are very contentious and especially for the case of biological diversity they seem not to apply at all. Why considers this author many forests and rangelands as global resources without owners or 'limited security of tenure'? Unlike the atmosphere, the stratosphere and the high seas; forests and rangelands are localised in specific jurisdictions of states under different property rights regimes and even in 'remote' areas they might be inhabited by indigenous and rural communities. Then, if this is the case, the last statement, probably inspired in the Coase' theorem and Hardin's a-historical abstractions, does not apply either. Even though this inherent contradictions, the global commons discourse has been used in approaching biodiversity issues.

The assumption that environmental problems are problems of the property structure is recurrent when global commons are mentioned. According to Görg and Brand, 'is the view of the market radicals that the problems connected with the loss of diversity are caused by

imperfect or politically distorted price formation' (2000: 380) based on a model with problematic suppositions: 'first, the assumption that biodiversity in fact does not belong to anybody; and second, the allegation that it is being destroyed because it does not belong to anybody.' (2000: 381). This is an expression of other facet of the 'global commons' in which property rights are presented at the centre of the problem and thus require a reinterpretation for a solution. Based on different study cases, Goldman (1998) identifies and synthesises the main features and consequences of the global commons discourse (see Table 1.)

Table 1. Story-lines of the global commons

a. Environmental problems are global	The world is portrayed as highly interconnected and local impacts to the environment have also global consequences. Different perspectives nurture these ideas.
b. At the centre of environmental problems are the property rights over nature and/or the lack of management and inappropriate use of natural resources	One that is rooted in utilitarian tradition and the idea of the 'tragedy of the commons' that considers that open access regimes to natural resources encourage their depletion and thus, private rights regimes or strong state interventions are needed. Other, encouraged by developing experts and 'global resource managers' (international development organisations, northern states think-tanks, international NGOs, etc.) propose a centralised management of resources, for example through international agreements.
c. It is necessary to develop a 'global science' and count on 'global experts'	Certain knowledge is privileged over other and it is assumed that science is independent, progressive, value-free and all-knowing. The 'local' is a site for data collection and the 'global' is a site for knowledge production and dissemination.
d. Global institutions are required	For instance, the creation of multilateral environmental agreements, the involvement of the UN and its agencies, the participation of financial institutions and the creation of international environmental founds, is necessary.

Source: author based on Goldman 1998: 1-53.

Various issues of the Convention on Biological Diversity are central to the global commons' discourse. First, on its preamble, the CBD recognises biological diversity as a 'common concern of humankind' that implies a global responsibility to conserve it (Kiss and Shelton 2004: 34). In the same vein, the preamble of the Convention stresses 'the importance of biological diversity for evolution and for maintaining life sustaining systems in the biosphere'. However, originally the term proposed in the CBD was the concept of 'common heritage of mankind' which was criticised and rejected by some states because the belief that it conveys the idea that benefits derived from biological diversity should be shared with others (Kiss and Shelton 2004: 36). Second, the Convention establishes the states' sovereign right to exploit their own biological and genetic resources (Article 3 and 15). Third, the CBD has three main objectives; two of them are concerned on economic and distributional issues. The objectives are: i) The conservation of biological diversity; ii) The sustainable use of its components and; iii) The fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilisation of genetic resources.

Therefore, 'while states have formal sovereignty over the portion of biodiversity within their jurisdictions, there is the countervailing perception that all biodiversity is a part of the common heritage of mankind.' (Miller 1998: 181). The objectives of the Convention and the statement about sovereignty, all together, imply various transformations: a transition from a regime of open access to one in which the access to genetic resources, within the boundaries of states, is determined by states regulations; the valuation of the components of biodiversity not only in terms of intrinsic value (conservation activities) but in monetary and market values (sustainable use) and; the distribution of benefits of the use of genetic resources. In addition to be an attempt to regulate the environmental dimension of biodiversity, the Convention deals with critical political and economic issues and the re-shaping of property regimes over biodiversity. As Flitner described,

> (…) the new legal framework can be seen as a materialization of some of the central elements of the biodiversity discourse. It pretends a positive correlation among the conservation of biodiversity, the growth of the bio-tech industry, and the acceleration of capitalization and integration into the world market of "traditional societies" with their "undervalued resources". (1998: 156)

Following the main story-line of the global commons discourse the CBD can be considered as a centralising effort to regulate the public policies related with biodiversity. Swanson (1999) states that the CBD is over all an attempt to centralise the management of global land use planning. This author considers that 'there is a need for a division of functions across the globe, between lands used primarily

for production and those set aside for a diversity of other functions (research and development, recreation and leisure, knowledge and information).' (1999: 308). The questions that arise are: whose need is the one that Swanson mentioned? Who will be benefited from this division of functions and who will be affected from this global centralisation of land use planning? This questions lead to the issues of sovereignty and global authority in the context of the CBD.

THE SIGNIFICANCE OF THE CONVENTION IN SOVEREIGNTY AND GLOBAL AUTHORITY

The 'battle' for the global commons is over power and control of natural resources. In words of Goldman:

> Different social actors fighting for different property rights: resource-dependant communities for sustenance and culturally meaningful practices, corporations for commodity and surplus-value production and state agencies for tax revenues and increased jurisdiction – all are fighting for rights to environments on which their power depends. (1998: 2)

The global commons discourse does not oppose to the idea of major territorial sovereignty because it supports the further appropriation of natural resources in order to avoid the suppose lack of management and property. As Sand pointed out for the UN Convention on the Law of the Sea in 1982, it 'formally extended the sovereign rights of coastal states to the vast new area of "exclusive economic zones", estimated to contain 25 percent of global primary production and 90 percent of the world's fish catch.' (IWCO cited in Sand 2004: 47). Ten years later the Convention on Biological Diversity 'in article 15 extended sovereign rights to the even vaster range of plant and animal genetic resources, thereby enclosing access to another major chunk of what had once been considered "heritage of mankind".' (Sands 2004: 47-48).

However, in the case of the CBD the main sovereignty concern was from the developing countries that considered that the conditions of 'free-access' in which many northern-based industries use their biodiversity was not equal. In this sense, the gain in sovereignty was particularly important for countries with high levels of biodiversity, which in a great majority are developing countries. As described by Conca, authority over the control of natural resources has been historically important for state legitimacy:

> 'Historically, the ability to control rules of access to the environment and natural resources – to define who may alter, and to what extent, which specific natural materials, systems, and processes – has been a central component of state authority and legitimacy. Thus the full effects of international environmental pressures on state sovereignty as a collective institution cannot be understood without examining this inward-looking dimension. This is particularly so for much of the South, given the

legacy of colonialism and the orientation of so many Third World political economies toward commodity exports.' (1994: 707)

Even more significant for developing countries is the fact that the Convention 'link access to genetic resources to the equitable sharing of benefits related to those resources.' (Diaz cited in ICTSD 2006: 1). 'The CBD proposes a mechanism for access to valuable biological resources on fair grounds, that is, on "mutually agreed terms" and subject to the "prior informed consent" of the country of origin.' (ICTSD 2006: 1). In addition, the facilitation of transfer of technology is stressed in the Convention (Article 16). In similar terms, it should be noted that the Article 15 also implies '(…) to create conditions to *facilitate access to genetic resources* (…)' (emphasis added). The general idea seems that there is now sovereignty over genetic resources but it also implies a responsibility and the condition to facilitate access to genetic resources. 'Thus, although some phrases in the convention seem to oppose extensive IPR [intellectual property rights] protection on "living material", the CBD favours this approach as it balances IPRs one the one hand and rights to biodiversity on the other.' (Flitner 1998: 156).

However, this set of new rights was not well accepted by transnational corporations. For instance, '(…) biotechnology interests vetoed US support of the CBD on the grounds that its IPR [intellectual property rights] language was not strong enough and that its provisions for transfer of biotechnology might threaten their commercial interests.' (various authors cited in McAfee 2003: 211). Now, more than a decade after the signature of the CDB, it is evident that coalitions of industrialised countries and transnational corporations gain power and authority trough other international regime, the trade regime, minimizing and even threatening the 'gains' of the CBD for developing and rich-biodiversity countries. '(…) what the TRIPS agreement in particular, but the GATT-94 and GATS-94 agreement in general, signify is that "[c]arried to its logical conclusion, it promises the trade-based dismantling of three decades of global environmental rule-making and the selling of important dimensions of the global commons".' (Conca cited in Saurin 2001: 79).

Contrary to expectations, 'the (…) "green gold" rush did not take place and the timelines of basing biodiversity conservation policies on a contractual approach as initially planned should be reconsidered.' (Koo and Wight cited in Boisvert and Vivien 2005: 466). Different reasons explained why this 'promise' have not been realised. Boisvert and Vivien mentioned, among other causes, that the pharmaceutical industry, which used to be the main bioprospecting industry, explored different paths in research and did not show great interest in bioprospecting the plants of Southern countries in the last decade (2005: 467). Moreover, the

play-ground of the CBD makes developing countries and communities who hold valuable genetic resources to compete with each other, 'while on the demand side the multinational companies are in oligopoly positions.' (Boisvert and Vivien 2005: 467). It can be inferred from this competition and marked asymmetry that, in one hand, coalitions of industry and developed countries can and are possible in the international arena; on the other hand, a developing countries coalition, united by their condition of 'megadiverse', is fragile because these countries are competitors. In Fact, ecosystems and biological resources are shared transboundary, for example, in terms of ecoregions, the Amazon, the Orinoco basin or the Andes are shared by various states.

Additionally, national institutions and legal frameworks as well as technical capacities to operate nationally the mandates of the CDB in many developing countries are still not in operation. Governments should make legitimate this process for locals such as indigenous peoples and peasants which are now considered 'stakeholders'. These locals do not use the categories of 'genetic resources' in their day-to-day and the significance of biological resources is more than economic value. These locals in rich-biodiversity countries rely on natural resources for their subsistence; and ecosystems are attached to social and cultural values. 'With the concentration of political efforts to regulate the global environmental problem of "loss of biodiversity" on the management of the global commons, traditional forms of use and claims are ignored or even accused of contributing to the erosion of diversity.' (Görg and Brand 2000: 384). This appears to be a paradox, because the CBD and its Decisions recognize other values of biodiversity and ways of living from locals and encourage governments to protect 'traditional knowledge', as it is stated on the article 8 (j). However, in practice governments should make these rights operational and exercise legitimacy and authority with communities that not always recognise this authority or that have conflict situations unresolved.

All the circumstances mentioned above illustrate how sovereignty is extended 'on the paper' but the reality constraints its exercise. In this respect, Conca stresses that sovereignty should not just be considered as a 'norm' but also a 'fact' based on material and organisational capabilities of states: '(…) sovereignty looks inward as well as outward. If finds its basis not only in autonomy relative to external actors, but also in the state's jurisdictional power over civil society.' (1994: 707). Therefore, 'sovereignty demands 'some minimal level of social recognition of the state's legitimacy' as well as 'a complex bundle of state capabilities.' (1994: 707). Thus, sovereignty should be understood dynamically: '(…) we cannot describe in universal terms either the processes rendering states sovereign or the way in which they may be changing as a result of

ecological interdependence. Sovereignty as a global institution changes because of what happens to different states over time, at different rates and in different ways.' (Conca 1994: 706)

On the other hand, some non-state actors and international organisations gained authority and influence with the global commons and biodiversity discourse. The issue of conservation of biological resources was tackled by environmental NGOs since the 1950s and many of them were involved in trying to shape a world strategy for biodiversity (Miller 1995: 121). As it was explained before, some NGOs helped to construct the discourse of biodiversity and global commons. Moreover, they have been very active supporting the creation of the CDB and its implementation. As scientific and international authorities, some NGOs advised the World Bank in relation with the Global Environment Facility (Flitner 1998: 159), the international found that supports the operation of the CBD and paid thousands of projects and initiatives around the globe. They are part of the 'global experts' that with the institutions, material capacities and resources help to reinforce the discourse of biodiversity.

CONCLUSION

The discourse of the 'global commons' underlies the terms of the Convention on Biological Diversity, however, it implies wrong explanations and assumptions about biodiversity and has a strong bias to market solutions. This discourse, in one of its main story-lines, justifies an expansion of the control over biological resources and the commodification of biodiversity. Thus, the Convention on Biological Diversity can be understood as an attempt to re-shape state sovereignty and global authority over the multiple forms of biological resources, and facilitate the recognition and valuation of these resources for a wider incorporation into the global economy. The CDB set a mix and contradictory legal framework that calls for the preservation of biodiversity and its wider appropriation.

While the global commons discourse of the CBD gives more authority to some actors such as international NGOs and international organisations, the gains in terms of state sovereignty are controversial. The extension of sovereignty over genetic resources, as a 'norm' has proved difficult to turn into a real 'fact'. On the other hand, local communities that depend on biodiversity are relegated in this discourse, even though their rights seem to be recognised 'on the paper', they have to adopt the categories and assumptions of the global commons discourse.

BIBLIOGRAPHY

Boisvert, V. & Vivien, F. (2005). "The Convention on Biological Diversity: A conventionalist approach" in *Ecological Economics*, Vol. 53, pp. 461-472.

Conca, K. (1994). "Rethinking the Ecology-Sovereignty Debate", *Millenium: Journal of Internationl Studies*, Vol. 23, No. 3, pp. 701-711.

Flitner, M. (1998). "Biodiversity: Of Local Commons and Global Commodities" in Goldman, M. (ed.) *Privatizing Nature: Political Struggles for the Global Commons*, Pluto Press, London, pp. 144-166.

Goldman, M. (1998). "Introduction: The Political Resurgence of the Commons" and Chapter 1: "Inventing the Commons: Theories and Practices of the Commons' Professional" in Goldman, M. (ed.) *Privatizing Nature: Political Struggles for the Global Commons*, Pluto Press, London, pp. 1-53.

Görg, C. and Brand, U. (2000). "Global environmental politics and competition between nation-states: on the regulation of biological diversity" *Review of International Political Economy*, Vol. 7, No. 3, Autumn, pp. 371-398

Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*, Clarendon Press, Oxford

Horta, K. (2000). "Biodiversity conservation and the political economy of international financial institutions" in Stott, P. and Sullivan, S. (eds.) *Political Ecology: Science, Myth and Power*, Arnold, London, pp. 179-202.

International Centre for Trade and Sustainable Development. (2006). "Access, Benefit-sharing and Intellectual Property Rights", *COP-8 Biodiversity and Trade Briefings*, No. 2, March, pp. 1-4.

Kiss, A. and Shelton, D. (2004). *International Environmental Law*, 3rd edition, Transnational Publishers, N.Y.

McAfee, K. (2003). "Neoliberalism on the molecular scale. Economic and genetic reductionism in biotechnology battles", *Geoforum*, Vol. 34, pp. 203-219.

Miller, M. (1995). *The Third World in Global Environmental Politics*, Open University Press, Buckingham.

Miller, M. (1998). "Sovereignty Reconfigured: Environmental Regimes and Third World States" in Liftin, K. (ed.) *The greening of sovereignty in world politics*, The MIT Press, Cambridge (US) and London, pp. 172-192.

Paterson, M. (2001). *Understanding global environmental politics: domination, accumulation, resistance*, Palgrave, UK.

Pearce, D. (1995). *Blueprint 4. Capturing global environmental value*, Earthscan, London.

Sand, P. (2004). "Sovereignty Bounded: Public Trusteeship for Common Pool Resources?", *Global Environmental Politics*, Vol. 4, No. 1, February, pp. 47-71.

Saurin, J. (2001). "Global Environmental Crisis as the 'Disaster Triumphant': The Private Capture of Public Goods", *Environmental Politics*, Vol. 10, No. 4, Winter, pp. 63-84.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (2001). *Handbook of the Convention on Biological Diversity*, Earthscan, London.

Swanson, T. (1996). "The reliance of northern economies on southern biodiversity: biodiversity as information", *Ecological Economics*, Vol. 17, pp. 1-8.

Swanson, T. (1997). *Global Action for Biodiversity: An International Framework for Implementing the Convention on Biological Diversity*, Earthscan, London.

Swanson, T. (1999). "Why is there a biodiversity convention? The international interest in centralized development planning" in *International Affairs*, Vol. 75, No. 2, April, pp. 307-331.

Vogler, J. (1996). "Introduction. The environment in International Relations: legacies and contentions" in: Vogler, J. & Imber, M. F. (eds.) *The environment and international relations*, Routledge, London, pp. 1-21.

Ward, V. (1998). "Sovereignty and Ecosystems Management: Clash of Concepts and Boundaries?" in: Liftin, K. (ed.) *The greening of sovereignty in world politics*, The MIT Press, Cambridge (US) and London, pp. 79-108.

Wood, A. (2000). "An emerging consensus on biodiversity loss" in: Wood, A., Stedman-Edwards, P. & Mang, J. (eds.) *The Root Causes of Biodiversity loss*, Earthscan, London, pp. 1-10.

Martínez, Diego Alejandro.
"The Convention on Biological Diversity or the international construction of a contentious global common", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 27-38.

Las cumbres ambientales internacionales y la educación ambiental*

María Luisa Eschenhagen**

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

correo electrónico:

maria.eschenhagen@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

Dentro de las grandes conferencias mundiales ambientales, convocadas en primera instancia por las Naciones Unidas, se encuentran tres. La primera tuvo lugar en Estocolmo, con el título *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, en 1972, la segunda se realizó en Río de Janeiro, bajo el título *Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible* en 1992 y la tercera se organizó en Johannesburgo en el 2002, bajo el título *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*. Mucho ya se ha escrito sobre las cumbres, y lo que se encuentra habitualmente son recuentos muy generales, cronologías sin mayores contextualizaciones. En esta ocasión se quiere realizar un análisis más minucioso, considerando contextos político/históricos y teóricos/filosóficos.

Entre los contextos teórico/filosóficos es necesario tener en cuenta las reflexiones hechas por Foucault y sus implicaciones. Es decir, tener presente durante la lectura y el análisis de las reuniones internacionales el factor de la episteme de la época,

* Artículo recibido el 17 de julio de 2006. Aceptado el 28 de agosto de 2006.

** El presente artículo hace parte del resultado de la tesis doctoral en Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

por ejemplo, alrededor de la idea de desarrollo y su uso conceptual, así como de ambiente, teniendo en cuenta que existe un poder en el saber. Y al proponerse realizar también un recuento histórico, las reflexiones críticas/teóricas de Zemelman sobre la historia resultan constructivas. Su aporte, que incumbe directamente al presente trabajo, consiste en señalar que cada momento histórico, al requerir de una legitimidad, que se manifiesta a través de una hegemonía, impone una cierta lectura de la realidad que no se da desde cualquier punto, sino desde uno específico (Zemelman, 1996). Es así como los conceptos van adquiriendo un significado específico en un momento histórico dado. Tal vez uno de los ejemplos más evidentes, puede ser el concepto de *clase social*: hace unos cincuenta a cien años, fue capaz de movilizar millones de personas, hacer cambiar estructuras de poder al enfrentar las grandes hegemonías, mientras que hoy en día ya no tiene el mismo peso ni significado, ha sido desplazado por otros conceptos y es casi olvidado. Lo mismo es válido para otros conceptos que entran y salen en boga, p.ej. *dependencia*, *imperio*, etc. Es necesario estar consciente tanto del origen como del cambio de significado de conceptos a lo largo de la historia, y a la vez reconocer su uso dentro de discursos específicos.

Esta toma de conciencia del poder en el saber y de la historiedad de los conceptos no resulta nada fácil, ya que somos educados dentro del mismo discurso histórico del momento. Hoy en día p.ej. cuesta trabajo pensar por fuera de conceptos como pobreza o desarrollo que son determinados por una visión economicista del mundo. Con frecuencia se cree estar desarrollando un discurso crítico, pero resulta que el mismo discurso hegemónico permite lecturas con diversas conclusiones. Esto significa que en últimas no se terminan por romper los parámetros o cuestionar realmente el mismo discurso dominante, ya que se argumenta dentro de la misma lógica y con los mismos conceptos, por lo cual no resulta ser un discurso realmente crítico, capaz de ofrecer nuevas lecturas y soluciones alternativas (ver Zemelman). Es decir, la mayoría de las veces se da una crítica dentro del mismo discurso del poder, que termina legitimándolo. Salir de ese círculo vicioso es uno de los principales retos para poder construir una visión de mundo diferente con un saber ambiental. Es por ello que se necesita conocer las estructuras del conocimiento, y tenerlas presentes al revisar la historia.

Otro factor importante para la contextualización es el lugar de enunciación de los discursos ya que no es lo mismo si un país del Norte habla sobre desarrollo que si lo hace un país del Sur. Cada uno lo interpreta de manera diferente según su contexto histórico, cultural, político, etc. y, sobre todo, según sus intereses. Y es así como también, dependiendo del lugar de enunciación se destacan realidades diferentes. P.ej. mientras que el Norte

al comienzo destacaba la necesidad de conservación, el Sur señalaba la necesidad de considerar el factor social en la problemática ambiental.

Estos cuatro aspectos se tendrán en cuenta para hacer la revisión histórica que sigue, lo cual exigirá a la vez una contextualización política del momento. Cabe señalar, además, que esta forma de presentar y analizar la historia de la educación ambiental no se realiza con frecuencia.

ESTOCOLMO
PRIMERAS INICIATIVAS

En 1972 se realiza la primera conferencia mundial sobre el medio ambiente en Estocolmo, en la cual participan jefes de Estado, representantes y ONG, después de haber realizado un amplio proceso de reflexión teórica previo. Por un lado se escribió el informe del Club de Roma *Los límites del crecimiento* por Meadows et al. (quienes pertenecían al Instituto Tecnológico de Massachussets, MIT), que resultará ser uno de los argumentos impulsores centrales para promover un mejoramiento en la cuestión ambiental. En este informe es la primera vez que se reconoce que los recursos naturales no son ilimitados y que, por lo tanto, la economía los debe manejar de manera más cuidadosa[1]. Por el otro lado, la UNESCO había fundado el proyecto *Man and Biosphere* (MAB), con el objetivo de:

"Proporcionar los conocimientos fundamentales de ciencias naturales y de ciencias sociales necesarios para la utilización racional y la conservación de los recursos de la biosfera y para el mejoramiento de la relación global entre hombre y el medio, así como para predecir las consecuencias de las acciones de hoy sobre el mundo del mañana, aumentando así la capacidad del hombre para ordenar eficazmente los recursos naturales de la biosfera" (Novo, 1995: 30).

Además, se hicieron coloquios preliminares en Nueva York (1970), Ginebra (1971) y Founex (1971) en los que se hizo básicamente un llamado a la solidaridad para un desarrollo responsable. Con este llamado se incorpora la visión ética, social y económica en el análisis de la problemática ambiental, superando la visión puramente conservacionista (Novo, 1995), teniendo en cuenta que la visión conservacionista era la que estaba predominando hasta el momento en los países del Norte. Desde entonces, tuvieron que ir reconociendo que lo ambiental no se soluciona simplemente con conservar. Esta disputa fue importante en Estocolmo.

Al enmarcar el evento de Estocolmo en un contexto histórico y socio-político es de mencionar que el mundo se encuentra

[1] Vale la pena mencionar, que el método utilizado en el informe para aproximarse a la problemática, fue la Teoría de Sistemas según Forrester.

entonces en plena Guerra Fría[2] y que la idea del desarrollo económico es vista por la mayoría de los países del Norte, como una estrategia para fortalecer la posición de Occidente, llevando el 'bienestar' a todos los rincones del mundo, después de que ellos vivieron un rápido crecimiento económico (gracias al Plan Marshall) y que se produjo un aumento del bienestar en Europa occidental, en la posguerra, observando a la vez problemas ambientales cada vez mayores. Respecto a los tal llamados países del Tercer Mundo, en África se van adelantando los procesos de independencia, mientras que en América Latina, aún no se ha dado el gran endeudamiento (que se provocará apenas poco después del 72 con los petrodólares). Lo que ya se observa claramente es la gran desigualdad de desarrollo económico entre el Norte y el Sur.

Los resultados de la Conferencia de Estocolmo son varios. Por un lado, están los resultados prácticos, como lo es la declaración del día mundial de la tierra, el 5 de junio, y la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que será el espacio óptimo para el Programa Internacional para la Educación Ambiental (PIEA), que se creará en 1975. Los objetivos del PNUMA se centraron en la asistencia técnica a los gobiernos para poder adoptar medidas ambientales, formar personal especializado, fortalecer instituciones regionales y nacionales y desarrollar programas de información y educación. Estas actividades del PNUMA debían ser además articuladas en función de seis esferas prioritarias: asentamientos humanos y salud, ecosistemas terrestres, medio ambiente y desarrollo, océanos, energía y desastres naturales. Aquí es de resaltar que se hizo énfasis en señalar que el PNUMA no debía ocuparse de un nuevo sector, es decir, el medio ambiente, sino que a través de su función de coordinación y fomento, deba ayudar que el factor ambiental sea introducido en todos los niveles (Novo, 1995: 36-37).

El PIEA, que existió desde 1975 hasta 1995, se propuso como meta promover el intercambio de ideas, informaciones y experiencias dentro del campo de la educación ambiental, el desarrollo y coordinación de trabajos de investigación, elaboración y evaluación de nuevos materiales didácticos, el adiestramiento y actualización de personal clave y finalmente el proporcionar asistencia técnica (Novo, 1995: 39-40). Todo esto bajo una perspectiva interdisciplinaria, que es entendida aquí como una integración de profesionales de todos los campos, tanto de las ciencias naturales como de las ciencias sociales para poder obtener una visión compleja y encontrar soluciones alternativas (Caride, 1991: 52 y Novo, 1995: 4). Se trata de una

[2] Nombre bastante inadecuado ya que en todo ese período se dieron al menos 149 guerras localizadas que produjeron unos 23 millones de muertes. Las dos potencias no se enfrentaban directamente, sino que luchaban entre sus respectivos aliados (Coronil, 2000: 95).

interdisciplinariedad práctica.

Por el otro lado están los resultados generales prospectivos, donde se sentaron las bases fundamentales para una política ambiental en el futuro, así como para una legislación internacional sobre el medio ambiente. Otro punto importante, es que se reconoció la estrecha relación que existe entre la destrucción ambiental y el modelo económico, es decir, el desarrollo, al declarar que el crecimiento económico no es necesariamente siempre equiparable con progreso, señalando que la problemática ambiental es la consecuencia de un crecimiento económico mal planificado (ver Caride, 1991 y Novo, 1995). El desarrollo en sí no se cuestiona. Aunque es de resaltar que sí se critica la producción, y el orden económico internacional.

Entrando un poco más en detalle a la Declaración y los 27 Principios, se observa en primera instancia una cierta tendencia a la prudencia. Es decir, un llamado a actuar de manera precautelar, como se puede observar en los siguientes párrafos:

- "... Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que le rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. *Aplicado errónea o imprudentemente*, el mismo poder *puede* causar *daños incalculables* al ser humano y a su medio..." (Declaración, Nr. 3)[3].
- "...debemos *orientar* nuestros *actos* en todo el mundo atendiendo *con mayor cuidado* a las consecuencias que *puedan* tener para el medio..." (Declaración, Nr. 6).
- "Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, *evitar* y combatir los *riesgos* que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad" (Principio 18).

Otro aspecto interesante es ver como se distribuye la responsabilidad del deterioro ambiental en el Nr. 4 de la Declaración:

"En los *países en desarrollo*, la mayoría de los problemas ambientales están *motivados por el subdesarrollo*... los países deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo en cuenta *sus* prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio... en los *países industrializados*, los *problemas* ambientales están generalmente *relacionados con la industrialización y el desarrollo*".

Se habla del problema del subdesarrollo con mayor énfasis mientras que el problema de los efectos del desarrollo (la sobreproducción, el sobredesarrollo) sólo se menciona tangencialmente, di-

[3] Todas las cursivas en las declaraciones en adelante, son hechas por la autora.

ciendo además implícitamente que la solución para los países en desarrollo está en 'poner el esfuerzo hacia el desarrollo', para 'reducir su distancia' con los países industrializados. Pero, a pesar de que se insiste en la necesidad del desarrollo para los países subdesarrollados, a éstos se les concede una autonomía para lograrlo (cuestión que desaparecerá en las futuras conferencias). Esta concesión se reconoce en los siguientes párrafos:

- "... desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que *complemente* los *esfuerzos internos* de los países en desarrollo y la ayuda *oportuna* que *pueda requerirse*" (Principio 9).
- "Deberían destinarse recursos... [para] gastos que pueda originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, ***cuando lo soliciten***, más asistencia técnica y financiera internacional con ese fin" (Principio 12).
- "Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. *A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista*" (Principio 15).
- Y, se muestran con una cierta consideración: "las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión *sin* que constituyan una carga económica excesiva para esos países" (Principio 20).

Finalmente, vale la pena señalar dos puntos. Primero, ya en Estocolmo se comienza a hablar de las generaciones futuras (Nr. 5 Declaración, Principio 1) - no apenas desde el Informe Brundtland como muchas veces se dice. Segundo, vale la pena resaltar los siguientes dos principios:

- "Debe ponerse *fin* a la descarga de sustancias tóxicas y de otras materias y a la liberación de calor... debe *apoyarse la justa lucha* de los pueblos de todos los países *contra la contaminación*" (Principio 6).
- "Es preciso *librar* al hombre y a su medio de los efectos de las armas nucleares y de todos los demás medios de destrucción en masa... [y acordar]... la *eliminación y destrucción completa* de tales armas" (Principio 26).

Ninguna de las declaraciones posteriores tendrá una exigencia tan tajante y clara.

En materia de educación ambiental, se fija el principio 19 (el más extenso de todos), que dice:

"Es indispensable una labor de edu-

cación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos, y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiada, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades, inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos".

Así, como indica Novo, "el recurso de la educación aparece en la base de la política ambiental, ahora con la fuerza de más directrices internacionales" (Novo, 1995). Se habla de una educación amplia para todas las generaciones y la necesidad de una buena información, confiando en la responsabilidad de cada uno, donde además los medios masivos jugarían un papel importante.

Se puede decir que en Estocolmo se comienzan a romper viejas suposiciones del Norte, como p.ej. la fe ciega en el progreso y el crecimiento económico como algo casi incondicionalmente bueno, al reconocer la relación que existe entre el deterioro ambiental y el modelo económico. También se comienzan a cambiar los viejos métodos de análisis, y a considerar la interdisciplinariedad para obtener una visión más abarcante y compleja del problema. Pero como cualquier cambio, semejante rompimiento es un proceso y necesita tiempo, sobre todo si se trata de 'costumbres' tan arraigadas como es la idea de progreso que tiene ya unos 200 años. Es por eso que aún no se hacen críticas más profundas en aquel momento al desarrollo sino que se considera la necesidad de planificarlo mejor para evitar problemas, considerando que la planificación es un instrumento fundamental del discurso del desarrollo (Escobar, 1996).

RÍO DE JANEIRO NUEVAS ESPERANZAS

Apenas 20 años más tarde se convoca nuevamente a una reunión intergubernamental a gran escala. En esos 20 años el panorama mundial cambió considerablemente. Los hechos más importantes se dieron en 1985, con la Cumbre de Reikiavick, en la que se puso fin a la Guerra Fría y en 1989 con la caída del muro de Berlín que confirmó ese fin. Es así como la Cumbre se da bajo grandes expectativas y con la esperanza de construir un mundo 'nuevo', aunque no se tuviera muy claro hacia dónde, ya que la 'desaparición' del mundo socialista soviético y del conflicto bipolar dejó un gran vacío. Para contextualizar Río, también es importante señalar el gran endeudamiento de los países del tal llamado 'Tercer Mundo', especialmente de América Latina, donde la deuda hizo es-

tancar cualquier desarrollo económico en los años 80, llamados ahora la década perdida. Se quiso (y se quiere) contrarrestar la pobreza y el estancamiento económico con programas masivos para el desarrollo en todos los ámbitos y niveles, promovidos principalmente por el Banco Mundial (BM), con ajustes financieros drásticos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras iniciativas, cuyos logros han sido magros[4]. Es decir, para entonces el desarrollo es visto como *la* solución para curar todos los males. Los 80 también están marcados por las políticas de Thatcher, Reagan y Kohl, en esta misma línea, impulsando fuertemente el neoliberalismo.

En Río se tuvo que reconocer que los programas para el desarrollo no disminuyeron la pobreza sino que, al contrario, ésta iba en aumento acelerado hasta en los mismos países desarrollados[5]. También la crisis ambiental se profundizaba cada vez más, teniendo ya además la experiencia de severas catástrofes ambientales como lo fueron el desastre químico en Bophal, India, en 1984 con al menos 8000 muertos y millones de personas con problemas de salud hasta el día de hoy (extraoficialmente se habla de entre 10.000 y 100.000 muertos y más[6]), el desastre nuclear en Tschernobyl, Rusia, en 1986 con alrededor de 5000 muertos directos y cerca de 5 millones de personas enfermas contaminadas radioactivamente, hasta el día de hoy (oficialmente, extraoficialmente las cifras son mucho mayores) o el derrame petrolero de 5,8 millones de galones de Exxon Valdez en Alaska, en 1989 -no es el derrame más importante, pero si uno de los más divulgados[7]-.

Así como el *Límite del crecimiento* antecedió e influenció de manera importante la Conferencia de Estocolomo, el Informe Brundtland *Nuestro Futuro común* en 1987 antecedió a Río '92. Con ello se comienza a hablar de desarrollo sostenible[8]. La noción reconoce el límite de los recursos naturales y la necesidad de cuidarlos también para las generaciones futuras y al tiempo insiste con la idea de la

[4] Tal vez el peor fracaso a largo plazo de estas medidas, se pudo observar claramente en la crisis tan profunda en la que cayó Argentina en el 2001.

[5] 50 millones de pobres en Europa y 35 millones de pobres en Estados Unidos (Ver Novo, 1995).

[6] Ver discusión al respecto http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,k-6904,00.html

[7] Llama la atención el hecho, que estas catástrofes ambientales, que han cobrado miles de muertes, simplemente son considerados como hitos en la historia ambiental y como acontecimientos lamentables, efectos secundarios indeseables, inevitables, pero no hayan generado ningún tipo de ruptura significativo en el discurso del desarrollo.

[8] Entendido como "El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Encierra en sí dos conceptos fundamentales: "el concepto de 'necesidades', en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante; la idea de limitaciones im-

necesidad del desarrollo económico como meta principal[9]. Es decir, se quiere seguir con el mismo modelo económico (de crecimiento y rendimiento máximo eficiente), pero ahora considerando e incluyendo los factores ambientales. Se elude (o ignora) el análisis profundo de la crisis ambiental, y sobre todo excluye el factor de la capacidad de regeneración de los recursos naturales. Las ONG realizan un foro paralelo al oficial de las NU, llamado el Foro Social. Este evento magno de Río se realiza además a los 500 años de la colonización de América por lo cual es organizado en Brasil, siendo este además el segundo país más rico en biodiversidad en el mundo.

El objetivo de la Cumbre es integrar el desarrollo económico y la protección ambiental siguiendo los lineamientos del Informe Brundlandt. M. Strong[10], quien presidió, afirmó: "el funcionamiento de las fuerzas del mercado puede y debe ser su aliado poderoso para propiciar los incentivos para el cambio". Esta frase marca visiblemente la tendencia economicista en esta Cumbre, que no criticó la producción, el orden económico mundial o el desarrollo, sino que instó más bien en que el desarrollo económico debe ser sostenible. Es aquí donde se comienza a construir el discurso

puestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras". Ver: *Nuestro futuro común, Comisión del Medio Ambiente y del Desarrollo,* 1988 [1987], Madrid, Alianza Editorial. Aquí vale la pena señalar que desde entonces, 1987, se ha dado un gran debate alrededor del desarrollo sostenible (sustentable, sostenido) y sus definiciones y alcances. Y se pueden encontrar las más variadas posiciones desde propuestas sinceras para solucionar el problema ambiental hasta propuestas que representan simplemente un lavado de imagen verde para las empresas o estados. La literatura demuestra ya la magnitud de la discusión. Y aquí también es necesario observar el lugar de enunciación y ver cuáles son los elementos que se destacan y cuáles se obvian cuando se discute el desarrollo sostenible.

Además es necesario señalar que *Nuestro futuro común*, resulta ser un marco eminentemente económico para el desarrollo, teniendo el gran defecto de no mencionar la educación ambiental.

[9] "Esta Comisión... ve... la posibilidad de una nueva era de crecimiento económico que ha de fundarse en políticas que sostengan y amplíen las bases de recursos del medio ambiente; y creemos que ese crecimiento es absolutamente indispensable para aliviar la gran pobreza..." p. 22, "La diversidad de especies es necesaria para el funcionamiento normal de los ecosistemas... aporta miles de millones de dólares anuales a la economía mundial... promover una utilización más eficiente y a largo plazo de los recursos forestales y disminuir la deforestación", p. 34, un subcapítulo habla de la "Industria: mayor producción con menos recursos" y "Una responsabilidad particular recae en el Banco Mundial y en la Asociación Internacional de Fomento como los principales cauces de la financiación multilateral para los países en desarrollo. En el contexto de corrientes financieras que aumentan constantemente, el Banco Mundial puede apoyar proyectos y políticas adecuados desde el punto de vista del medio ambiente. Al finalizar el ajuste estructural, el Fondo Monetario Internacional deberá apoyar objetivos más amplios y a más largo plazo que en la actualidad: crecimiento, objetivos sociales y efectos sobre el medio ambiente", p. 39, etc. *Nuestro futuro común, Comisión del Medio Ambiente y del Desarrollo,* 1988 [1987], Madrid, Alianza Editorial.

[10] Secretario general de la conferencia y subsecretario general de las NU en ese entonces (en junio de 1995 fue nombrado Senior Advisor to the President of the World Bank).

del desarrollo sostenible en el sentido de Foucault. Si en Estocolmo no se hizo una crítica decidida al desarrollo es hasta cierto punto entendible históricamente, ya que en esa época apenas se iban descubriendo, de manera evidente, la relación entre desarrollo económico y problemas ambientales y apenas se levantaban las voces, dudas y las críticas contra la idea del progreso. Pero ya en Río se tenían suficientes pruebas para poder criticar el desarrollo, pruebas tanto empíricas como lo fueron las catástrofes ambientales generadas por la tecnología, aumento de la pobreza, etc. como también pruebas académicas. Esto lo demuestra la vasta literatura crítica en todas las áreas (política, economía, tecnología, sociología, etc.), mostrando los efectos negativos del tal llamado progreso/desarrollo. En Río se perfilan claramente los intereses de la hegemonía, en la Cumbre oficial no se hacen críticas, sino que se fortalece la idea del desarrollo sostenible, mientras que en el Foro Social *sí* se pronuncian claramente críticas al desarrollo económico existente, como se puede observar en el *Tratado de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) sobre consumo y estilos de vida* y el *Tratado de las OSC sobre la pobreza* y en otros tantos más.

Finalmente, es de señalar que en los documentos preparativos para Río se trazó una distinción entre los países desarrollados y los países en desarrollo (ya no se habla ni de países del Tercer Mundo, ni de países subdesarrollados), respecto a los problemas del desarrollo. Mientras que los países desarrollados tienen problemas por su estilo de vida (sobreconsumo) y la gestión de los procesos económicos, los países en desarrollo tienen problemas por la pobreza y el subdesarrollo.

En la Declaración de la Cumbre se fijaron veintisiete principios interrelacionados que resultan ser recomendaciones, no vinculantes para los gobiernos. Se elaboraron sólo dos Convenios vinculantes para los firmantes, que son el Convenio de la Biodiversidad y el Convenio sobre el Cambio Climático. La Declaración pretende establecer además una *alianza mundial nueva y equitativa*, ya no se habla de un nuevo orden económico internacional (CEPAL) como en los setenta. Llama la atención el hecho de que la Declaración sea bastante instrumentalista, y no siempre quedan claras las diferencias entre el concepto de crecimiento económico y desarrollo. Pero el objetivo del presente trabajo no es analizar todo el documento, que es bastante extenso, ni hacer un seguimiento más cuidadoso del uso discursivo de desarrollo -que sería bastante develador- sino concentrarse en las partes que se centran en la educación ambiental (o lo que queda de ella).

Entre los 27 principios, se encuentra el Principio Nr. 10 que hace referencia a la educación ambiental (que será ampliado en el capítulo 36 de la Agenda 21), y dice

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso

adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

Este principio, más que a una educación ambiental hace referencia al derecho y acceso de información, a la necesidad de sensibilización de la población y a la 'oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones', es decir, ya no se habla concretamente de educación ambiental en sí.

Ahora, para poner en práctica los principios, se adoptó una estrategia global de acción que se plasmó en la Agenda 21, la cual ha tenido una muy amplia difusión y en parte aplicación. Consta de 4 secciones:

1. Dimensiones sociales.
2. Conservación y gestión de los recursos.
3. Fortalecimiento del papel de los grupos sociales.
4. Medios para la puesta en práctica.

Al tratarse de un documento que pretende lograr un amplio consenso, no está libre de contradicciones ni permite formular denuncias más concretas de las causas profundas que originan el problema ambiental. En la Agenda 21, la educación es contemplada en la sección 4 en el Capítulo 36. Lo que llama la atención es que ya no se habla de educación ambiental, sino de educación hacia el desarrollo sostenible. Ya no es solamente la dimensión ambiental la que se debe integrar a todas las disciplinas, sino el desarrollo (36.3). La interdisciplinariedad ya es sólo un aspecto casi marginal (se menciona solo tres veces) y sin una clara definición de lo que significa. Es así, que se hacen las siguientes propuestas:

- "Los gobiernos deberían procurar actualizar o preparar estrategias destinadas a la integración en los próximos tres años del medio ambiente y el desarrollo como *tema interdisciplinario* en la enseñanza a todos los niveles..." (36.5.b).
- "Los países podrían apoyar a las universidades y otras entidades y redes terciarias en sus actividades de educación sobre el medio ambiente y el desarrollo. Se deberían ofrecer a todos los estudiantes *cursos interdisciplinarios*...." (36.5.i).
- "Los países, con la asistencia de organizaciones internacionales, ONG y otros sectores, podrían reforzar o crear centros nacionales o regionales para la *investigación y la educación interdisciplinarias* en las ciencias del medio ambiente y el desarrollo, derecho y

gestión de determinados problemas ambientales. Dichos centros podrían ser universidades o redes existentes en cada país o región...” (36.5.j).

Si se entiende la interdisciplinariedad como una construcción conjunta de un nuevo objeto de conocimiento, no es posible hablar de un tema o un curso interdisciplinario. Por ello, estas sugerencias causaron y causan mucha confusión conceptual en el momento de aplicarlas. Lo único que se acerca a esta concepción de interdisciplinariedad, es el punto 36.5.j, al incentivar la creación de centros de investigación interdisciplinaria. Se observa además que la mayoría de las medidas para concienciar a la gente son de estilo instrumentalista, p.ej. propiciar información (36.10.a y c), mejorar la divulgación (36.10. b y d), o como dice el 36.12:

“La capacitación es uno de los instrumentos más importantes para desarrollar los recursos humanos y facilitar la transición hacia un mundo más sostenible. La capacitación debería *apuntar a impartir conocimientos* que ayuden a conseguir empleo y a participar en actividades relativas al medio ambiente y el desarrollo. Al mismo tiempo, los programas de capacitación deberían fomentar una mayor conciencia de los asuntos relativos al medio ambiente y el desarrollo como proceso de aprendizaje dual”.

En este punto se hacen explícitos dos aspectos importantes, por un lado, la capacitación para el empleo y, por el otro, transmitir simplemente conocimiento, sin incentivar a preguntar por el porqué de los problemas, sino sólo por el cuánto y dónde. Otro aspecto que se observa es que hasta cierto punto se busca reconocer la diversidad de conocimientos, como consta en estos dos párrafos:

- “...Se deberían *respetar debidamente* las necesidades definidas por la comunidad y los diversos sistemas de conocimientos, incluidas la ciencia y la sensibilidad cultural y social” (36.5.b).
- “Los gobiernos deberían *garantizar*, mediante legislación si fuera necesario, el derecho de las poblaciones indígenas a que *su experiencia y comprensión acerca del desarrollo sostenible* desempeñarán una función en la educación y capacitación” (36.5.n).

Pero finalmente se hace más énfasis en la homogeneización del conocimiento al promover “...el acceso universal a la educación básica...” (36.4.a), que implica el modelo occidental de escuela y conocimiento[11], al “...promover la integración de conceptos ecológicos y de desarrollo... recurriendo para ello a las pruebas científicas de mejor calidad...” (36.4.d), que implica

[11] Sobre dicho problema se puede consultar p.ej. los escritos de Ki-Zerbo, Joseph et.al. *Education as an Instrumento of Cultural Defoliation: A Multi-Voice Report* (en Rahnema, 2001).

atenerse al modelo de conocimiento cientificista occidental positivista, al "... facilitar la transferencia y asimilación de nuevas tecnologías y conocimientos técnicos ecológicamente racionales y socialmente aceptables" (36.13.c), que implica generalmente las tecnologías y conocimientos provenientes de Occidente y finalmente sobre todo el punto 36.19:

"Se alienta a los gobiernos a que se *pongan en contacto con personas en situaciones aisladas* desde el punto de vista geográfico, cultural o social, para *determinar sus necesidades de capacitación* con miras a permitirles hacer una mayor contribución al desarrollo de prácticas laborales y modos de vida sostenibles".

En este punto se supone de entrada como un hecho, que 'personas en situaciones aisladas' no tienen 'modos de vida sostenibles' y necesitan capacitación para aumentar el 'desarrollo de prácticas laborales'. Este llamado apunta a incluir a todo el mundo dentro de la misma racionalidad del desarrollo, sin considerar que en la mayoría de los casos, para tales grupos aislados, esto implica su destrucción, y hasta su desaparición[12].

La Cumbre paralela, es decir el Foro Social, compuesto por la sociedad civil (ONG principalmente), también dio a conocer una serie de tratados sobre los más diversos temas, p.ej. consumo, estilo de vida, pobreza, educación ambiental y otros. El referente a la educación ambiental se diferencia claramente de la propuesta oficial, comenzando por el hecho que no habla de educación para el desarrollo sostenible y ni siquiera de desarrollo sostenible (a no ser para criticarlo, ver punto I), sino de la necesidad de "crear sociedades sustentables y equitativas" y de la responsabilidad global. La educación ambiental es definida como:

"Un proceso de *aprendizaje permanente*, basado en el respeto a todas las formas de vida. Tal educación afirma valores y acciones que contribuyen para la *transformación* humana y social y para la preservación ecológica. Ella estimula la *formación de sociedades socialmente justas y ecológicamente equilibradas*, que conserven entre sí relación de *interdependencia y diversidad*. Esto requiere responsabilidad individual y colectiva a nivel local, nacional y planetario".

El tratado sobre educación ambiental consta de seis partes:

1. Introducción
2. Principios de educación hacia sociedades sustentables y de responsabilidad global
3. Plan de acción
4. Sistemas de coordinación, monitores y evaluaciones

[12] Ver el caso de los Nukak Maku en Colombia, un grupo nómada del Amazonas que apenas a principios de los 80 se 'descubrieron' y hoy en día ya no queda casi nada de ellos, ni de su gente ni de su cultura.

5. Grupos involucrados
6. Recursos.

En el punto central del tratado, el dos, se hace énfasis en que la educación ambiental "...debe tener como base el pensamiento crítico e innovador..." (II,2) y "... debe tener una perspectiva holística ... de forma interdisciplinaria..." (II,5) además "...debe tratar las cuestiones globales críticas, sus causas e interrelaciones en una perspectiva sistémica en su contexto social e histórico..." (II,7), teniendo en cuenta además, que "... la educación ambiental valoriza las diferentes formas de conocimiento. Éste es diversificado, acumulado y producido socialmente, no debiendo ser patentado o monopolizado..." (II,11). Es decir, en este Tratado se intenta mantener una visión crítica e innovadora de la educación ambiental, como la que se había dado en los setenta. La crítica se dirige claramente en contra de la situación insostenible dominante, pero mientras que en el setenta y dos la crítica nació en el seno de la Conferencia, en el noventa y dos la crítica está ausente en el Foro oficial y emergió del Foro Social paralelo, por iniciativa de la sociedad civil[13].

La crítica que se le puede hacer al Tratado es que los enunciados hechos sobre educación ambiental más bien hacen parte de la discusión sobre la educación en general, p.ej. "... debe estimular y potencializar el poder de las diversas poblaciones y promover oportunidades para los cambios democráticos..." (II,10), "... debe promover la cooperación y el diálogo entre los individuos..." (II,13), o "... requiere de la democratización de los medios de comunicación..." (II,14). Es decir, simplemente se le pone el adjetivo ambiental, sin hacer una diferenciación entre la educación general y la educación ambiental. El problema radica en que se le da a la educación ambiental una dimensión que no tiene y se le priva a la vez de una identidad propia.

Ahora, respecto al Plan de Acción, vale la pena resaltar unos puntos, que son p.ej. la necesidad de "... realizar estudios comparativos entre los tratados de la sociedad civil y los producidos por la Conferencia de las NU..." (III, 3), que efectivamente resulta ser un ejercicio muy importante, reconociendo los discursos e intereses divergentes. Como también la necesidad de "... trabajar los principios de este Tratado desde la perspectiva de las situaciones locales..." (III, 4) lo cual significa reconocer la singularidad de cada región. Otro punto importante es "... incentivar la producción de conocimiento, políticas, metodologías y prácticas de educación ambiental en todas las áreas de educación..." (III, 5) y "... movilizar

[13] Una sociedad civil que se ve cada vez más excluida de los foros oficiales que representa cada vez menos a la sociedad civil y cada vez más a los intereses economicistas.

a las instituciones formales y no formales de educación superior para que apoyen... la formación en cada universidad de centros interdisciplinarios para el medio ambiente..." (III, 19), es decir, se tiene una conciencia respecto a la importancia de la construcción de conocimiento y la interdisciplinariedad, para afrontar el problema ambiental. Finalmente, vale la pena señalar que el Tratado, en su Plan de Acción, considera importante "... promover la comprensión de las causas del comportamiento consumista y actuar para modificar las prácticas y los sistemas que las sustentan..." (III,16) y "... buscar alternativas autogestivas, económica y ecológicamente apropiadas de producción..." (III,17). Es decir, que recoge la problemática del consumo y la producción. Todos estos puntos revelan una voluntad de búsqueda real de los orígenes del problema ambiental y, por ende, una búsqueda para encontrar soluciones alternativas satisfactorias a largo plazo.

Como breve balance de los dos Foros se puede decir que la Cumbre oficial está totalmente inmersa dentro de la idea del discurso del desarrollo que ahora se debe hacer compatible ecológicamente, ya que con el 'triunfo' del capitalismo ya no tiene límites para expandirse. En otras palabras, se quiere utilizar a la educación hacia el desarrollo sostenible -que incluya elementos ambientales- para refuncionalizar al capitalismo e intentar fortalecer su legitimidad plena, al estar perdiendo credibilidad por la pobreza y el desempleo rampante y los problemas ambientales cada vez más visibles y perjudiciales. Es así como en esta euforia de triunfo (la caída del muro del Berlín) se perdió cualquier perspectiva cautelosa/preventiva o crítica como la que se tenía en Estocolmo. Mientras que en el Foro de la Sociedad Civil se vislumbran perspectivas diferentes, al ser la primera vez en que se da un encuentro tan grande, masivo y diverso a nivel global de organizaciones civiles, por lo cual se experimenta por primera vez una gran solidaridad y fuerza social[14]. De esa conciencia y ese movimiento resulta una propuesta más prospectiva con la esperanza de cambios hacia una alternativa real y más equitativa para el mundo. Lo que se hace evidente, es que existe una marcada diferencia entre la Declaración oficial con sus claras intenciones de seguir el mismo modelo económico desarrollista, simplemente reverdeciéndolo con algunas medidas y sin intenciones de buscar las causas profundas de la crisis ambiental. Mientas que el Tratado busca ser más crítico y no acepta por lo tanto la idea de una 'educación para el desarrollo sostenible'.

[14] Pearls, al final del siglo XX comenzará hablar de "un mundo tripolar de grandes negocios, gobiernos poderosos y sociedad civil global". Ver: Elizalde Hevia, Antonio, su tesis se ve apoyada por los foros sociales que se han realizado en Porto Alegre, Brasil y la India posteriormente.

JOHANNESBURGO - DESILUSIONES

En junio del 2002 se realiza el tercer Congreso bajo el Título *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, con una amplia participación de Jefes de Estado y ONG. En los 10 años desde la Cumbre de Río y 13 años después de la caída del muro de Berlín y el fin de la bipolaridad, el mundo se ha visto en la búsqueda de un nuevo orden internacional, con la esperanza inicial de ser más equitativo y pacífico. Esta búsqueda se refleja tal vez mejor en las múltiples cumbres globales que le siguieron a Río, sobre los más diversos temas[15]. Nunca anteriormente se realizaron tantas cumbres mundiales en una década, pero infortunadamente esta búsqueda y estos intentos en su mayoría se quedaron en las buenas intenciones sobre el papel y muy poco se ha podido poner en práctica realmente. Lo que se observó más bien en la realidad, fue una avanzada fuerte del neoliberalismo, en especial en América Latina, que nada tiene que ver con un desarrollo sostenible o con una sociedad social más justa[16]. También se observó la formación de un mundo unipolar bajo el régimen de EUA, que se puede constatar en sus múltiples acciones solitarias ya con visos imperialistas, como p.ej. el no firmar el Acuerdo del Cambio Climático de Kioto, o el de la Biodiversidad, las incursiones unilaterales en la Guerra del Golfo[17], Afganistán y ahora Irak. O la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC), el Plan-Puebla-Panamá y Plan Colombia, así como las gestiones en marcha para el Acuerdo de Libre Comercio de América (ALCA), para fortalecerse frente a la creciente estabilización de la Unión Europea y el Euro. Esta década, además, está marcada por el auge vertiginoso de los medios de comunicación, especialmente la Internet[18] y la telefonía celular, que hicieron reducir considerablemente el tiempo y espacio, logrando una comunicación nunca

[15] 1993 Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena.
1994 Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo.
1994 Conferencia Global sobre Desarrollo Sostenible de Islas Pequeñas en Barbados.
1995 4. Conferencia Mundial de Mujeres En Beijing.
1996 Conferencia de las Naciones sobre Población (Hábitat II) en Estambul.
1996 Cumbre Mundial de Alimentos en Roma.
1997 Encuentro Río + 5.
2000 Foro Mundial del Agua en Den Hague.

[16] Esto se puede demostrar con las cifras de las NU o el BM sobre el aumento de la pobreza, el desempleo, la inseguridad, la pérdida de bosques y biodiversidad, la contaminación, etc. Ver las páginas de internet de las respectivas instituciones.

[17] Durante el cual millones de litros de petróleo fueron derramados y quemados.

[18] En 1993 apenas había 50 páginas WEB.

vista anteriormente, aunque claro está, que la posibilidad de acceso a la Internet o teléfono celular, está muy desigualmente distribuida, igual que la riqueza. Sin embargo, esta facilidad comunicativa le llegó como gran ayuda a la sociedad civil, para poder comunicarse y, sobre todo, organizarse a lo largo y ancho del planeta[19]. Esto se refleja p.ej. en la movilización civil masiva posibilitada por la comunicación, que hizo fracasar el intento de las potencias de los monopolios empresariales de firmar el Multilateral Agreement on Investment (MAI)[20], o en las protestas masivas contra la OMC y el G-8 en Seattle, Davos, Gotemburgo, Génova, etc.[21]. A pesar de estos logros puntuales, se

[19] Muchas formas de resistencia pacífica ni se mencionan en los medios masivos -monopolizados- pero que sí existen, se organizan y se difunden vía Internet.

[20] Las corporaciones transnacionales se beneficiarían del Convenio MAI de la siguiente manera:

- "An unaccountable global court of effective dispute settlementprocedures". Governments would give their "unconditional consent to the submission of a dispute" to this new global tribunal. With few exceptions, *virtually all our laws, right down to our local bylaws, would be subject to the threat of successful corporate lawsuits through the MAI.* If investors from other countries which sign the MAI decided that one of our laws breached the MAI, including laws that held them accountable to employees or our community, they could sue our government for virtually unlimited damages under an onerous "exproporiationand compensation" clause. Tribunal rulings would be "final and binding".

- Outlawing Local control. The MAI would phase out laws which restrain transnational business, in order to foster "liberalization of investment regimes". Our governments would "rollback" or remove laws that violated the MAI and achieve "standstill", i.e. not pass any more laws which, for instance, hinder access to government contracts by foreign investors, or give advantage to domestic firms. Under "Transparency", governments would create a hit-list of all "non-conforming" law subject to standstill, rollback, or potential investor disputes.

- Rules Faouring global business would enforce "national treatment" (between foreign an domestic investors) and "most favoured nation" status (between foreign investors). Every foreign investor could claim "treatment no less favourable" than that applied to *the* most favoured investor, whether domestic or foreign, in a given country. Domestic businesses in our high-wage, democratic countries would compete directly with foreign investors (i.e. the transnationals) which operate or source in low-wage, low-tax regions ruled by repressive regimes. The MAI would ban restrictions on "transfers" of capital or "key personnel". Jobs, plants and profits could move anywhere, anytime with no financial penalty. The MAI would also prohibit "perfomance requirements" which require investors to buy, source, hire or invest locally, rather than in low-wage, repressive regimes.

Ver: **http://www.flora.org/mai-not** La firma del tratado en grupo se logró hacer fracasar, pero ahora se están haciendo tratados bilaterales, lo cual significa que el poder de negociación de los países débiles se reduce notoriamente.

[21] Hoy en día, sólo unos cuantos años más tarde, se adopta la estrategia de elegir lugares remotos (p.ej. Islandia, Emiratos Árabes, Sea Island), donde el acceso se dificulte a la sociedad civil para protestar masiva y visiblemente, asegurando así la "seguridad" de los participantes con una protección máxima militar, bajo el pretexto y el marco del terrorismo. La pregunta que se plantea es: Si los contenidos de las reuniones afectan, y por lo tanto incumben a la gran mayoría de la población, los representantes de estas poblaciones están actuando según los intereses de aquéllos que los eligieron o ¿ya solamente responden a los intereses de una pequeña minoría hegemónica, qué tiene el poder económico?

puede decir que la izquierda como oposición práctica y teórica perdió su rumbo y seguridad, con la desaparición de la Unión Soviética además de verse confrontada con el 'socialismo real'. Esto significa que se tiene que buscar, pensar y constituir nuevamente una utopía alternativa, lo cual implica un proceso largo y arduo.

Ahora, en este breve recuento sociopolítico histórico de la década de los 90 es indispensable señalar también la creciente globalización, concepto que apenas entonces se logra consolidar de manera masiva en el vocabulario cotidiano (porque en sí, la globalización ya existe desde las épocas de las grandes conquistas de Europa en el siglo XVI). Esta globalización se refiere principalmente a la alta movilidad del capital financiero[22], como también a una forma de producción cada vez más dispersa, en el sentido de que según el precio más bajo de las materias primas, el precio más bajo de la mano de obra y la flexibilidad de las legislaciones laborales y ambientales se decide el lugar/país en que se produzca o maquile[23]. Esto significa que se trata de una explotación masiva tanto de los recursos naturales y de una explotación casi esclavizante de la gente, residente principalmente en los países del Sur.

Finalmente vale la pena señalar obras como *El fin de la historia* de F. Fukuyama o *El choque de las civilizaciones* de S.P. Huntington (o, menos divulgado, pero más explícito el texto del MAI) que han tenido mucha divulgación y eco y que reflejan el pensamiento hegemónico actual[24]. Igualmente resulta necesario señalar que

[22] Por ser un aspecto de suma importancia, pero no objeto de estudio de este artículo, vale la pena reproducir una cita un poco más larga de F. Coronil, que ejemplifica muy bien el estado al que se ha llegado en cuestiones financieras: "Una serie de artículos del *New York Times* sobre globalización en febrero de 1999... resaltan el significado del distanciamiento creciente de las transacciones financieras del comercio de bienes verdaderos: 'En un día típico, la cantidad total de dinero que cambia de manos solamente en el mercado internacional, es de $ 1.5 billones - un aumento de ocho veces desde 1986 - una suma casi incomprensible, que equivale al comercio total mundial de cuatro meses'. Los autores citan a un banquero de Hong Kong: 'Ya no es la verdadera economía la que impulsa los mercados financieros, sino más bien el mercado financiero el que impulsa la verdadera economía'. De acuerdo con ellos, la cantidad de capital de inversión ha 'explotado': en 1995 los inversores institucionales controlaban $ 20 billones, diez veces más que en 1980. Como resultado, 'la economía global ya no está dominada por el comercio de carros ni de acero y trigo, sino por el comercio de acciones, bonos y monedas'. A medida que los capitales nacionales se funden en un mercado de capital global, esta riqueza se desentiende más y más del Estado. Es significativo que estas inversiones se canalizan a través de derivados, los cuales han crecido exponencialmente: en 1997 se comercializaron por un valor de $ 360 billones, una cifra que equivale a doce veces la totalidad de la economía global (*New York Times*, 15/2/1999, A1)" (Coronil, 2000: 101).

[23] P.ej. la materia prima viene de algún país africano, las partes se producen en algún país asiático y su ensamblaje se hace en una maquila de México para luego ser vendido en Europa.

[24] Ver también: Meyssan, Thierry, "La guerra de civilizaciones", En *Memoria*, Nr. 192, México, feb. 2005, en este artículo se explicita cómo se fue construyendo la hegemonía actual bajo esta visión del choque de civilizaciones.

la Cumbre de Joahnnesburgo se da en medio de una creciente tensión mundial respecto a una posible guerra contra el Irak, por parte de los EUA, para asegurarse del petróleo (como ya lo hizo con el gas en Afganistán), que finalmente desemboca efectivamente en una guerra imperialista de ocupación, para asegurarse no solamente el petróleo, sino también un mercado como p.ej. para las semillas manipuladas genéticamente de las multinacionales (Monsanto, Aventis, etc.).

Bajo este macrocontexto que es poco alentador, se realiza la Cumbre en Johannesburgo con pocas expectativas: las esperanzas y expectativas de Río desaparecieron. Los resultados finalmente lo reflejan. En esta Cumbre, como lo indica su nombre, ya no parece interesar el medio ambiente como tema primordial, sino el desarrollo sostenible, haciendo apenas unas menciones muy marginales a lo específicamente ambiental. Esta marginalidad se puede explicar por las estrategias de discurso neoliberales, que apuntan a desactivar, a diluir y pervertir el concepto de ambiente, negando la contradicción entre ambiente y crecimiento económico y promoviendo más bien:

"un crecimiento económico sostenido, soslayando las condiciones ecológicas y termodinámicas que establecen límites y condiciones a la apropiación y transformación capitalista de la naturaleza" (Leff, 1998: 21).

En este discurso se recodifica al hombre, la cultura y la naturaleza bajo una misma esencia, el capital, adjudicándole a todo un valor monetario y categorizándolo como capital humano, capital cultural y capital natural. Es aquí donde se hacen visibles las categorías de Foucault: episteme, discurso, poder en el saber.

Así, en los 34 puntos, sólo en 6 se encuentra una referencia a lo ambiental:

"ellos [los niños] puedan heredar un mundo libre de la indignidad y la indecencia causadas por la pobreza, la *degradación ambiental* y las pautas de desarrollo insostenibles" (Nr. 3).

o "... asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer los pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible -desarrollo económico, desarrollo social y *protección ambiental*- en los planos local, nacional, regional y mundial" (Nr. 5).

El Nr. 8 sólo hace referencia en cuanto que en Río se convino "... que la protección del medio ambiente, el desarrollo social y el desarrollo económico eran fundamentales para lograr el desarrollo sostenible...". El Nr. 11 dice:

"Reconocemos que la erradicación de la pobreza, la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo, la protección y *ordenación de la base de recursos naturales para* el desarrollo social y económico son objetivos primordiales y requisitos fundamentales de un desarrollo sostenible",

y el Nr. 13 reconoce que el "...ambiente sigue deteriorándose...", pero no señala causas posibles. Y, finalmente, está

el Nr. 33 que dice:

"nos comprometemos a cumplir el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y a acelerar la consecución de los objetivos socioeconómicos y *ambientales* en los plazos que allí se fijan".

En todos los puntos se puede observar como el ambiente apenas es un factor más que debe ser considerado para el desarrollo sostenible, ya que es éste el discurso que predomina. Como dice Escobar "el discurso no es la expresión del pensamiento. Es una práctica, con condiciones, reglas y transformaciones históricas" (Escobar, 1996: 404), y la práctica que se observa es que por un lado siguen insistiendo en el problema de la pobreza[25], para justificar la necesidad de un desarrollo económico (ver Nr. 3, 7, 11 y 19), sin preguntar por las causas de la pobreza. Y, por el otro lado, imponen claramente sus reglas, dicen:

"corremos el riesgo de que estas disparidades mundiales se vuelvan permanentes y, si no actuamos de manera que *cambiemos* radicalmente *sus* vidas..." (Nr. 15).

"A este respecto, a fin de contribuir a la consecución de *nuestras* metas y objetivos de desarrollo, *instamos a los países desarrollados* que no lo hayan hecho a que hagan esfuerzos concretos por alcanzar los niveles internacionalmente convenidos de asistencia oficial para el desarrollo" (Nr. 20).

y en el punto 14 del Capítulo III del Plan de Implementación dice :

"todos los países deben adoptar medidas, *bajo el liderazgo de los países desarrollados*,...".

Las declaraciones hechas en Estocolmo respecto a una cierta autonomía de los países ´subdesarrollados´, se 'olvidaron' completamente. Aspectos de precaución o autonomía se eliminaron por completo.

Toda la Declaración está dirigida a poner en práctica el tal llamado desarrollo sostenible (sin dar una definición concreta de éste), como se observa en la mayoría de los puntos (5, 10, 16, 17, 20, 21, 28), pero en ningún lugar de la Declaración se menciona la necesidad de crear una conciencia ambiental, o de adoptar una mirada crítica al modelo económico existente para reconocer mejor las causas del problema ambiental.

Ahora, si se analiza el *Plan de Implementación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible*, en lo que se refiere a la educación, es bastante difuso y definitivamente ya no se habla de educación ambiental, sino que todo está enfocado hacia una educación *para* el desarrollo sostenible. En el capítulo III se habla de la necesidad de modificar las

[25] "La transformación de los pobres en asistidos tuvo profundas consecuencias. Esta 'modernización' de la pobreza significó no sólo la ruptura de las relaciones tradicionales, sino también el establecimiento de nuevos mecanismos de control. Los pobres aparecieron cada vez más como un problema social que requería nuevas formas de intervención en la sociedad" (Escobar, 1996: 53).

modalidades insostenibles de consumo y producción y en el punto 14d se señala la necesidad de "... elaborar programas de concienciación sobre la importancia de las modalidades sostenibles de producción y consumo...". Después, en el capítulo VII, dedicado a los medios de ejecución, se dice en el punto 109 que "... la educación es de importancia crítica para promover el desarrollo sostenible...". Además se habla de la necesidad de posibilitar a todos los niños un ciclo completo de enseñanza elemental (109b) y "... respaldar sus infraestructuras y programas educativos, en particular los relativos a la educación sobre medio ambiente y salud pública..." (110a). En este plan se dan también incentivos para tratar el tema del sida (111), el problema de género (113) y acabar con el analfabetismo (116), señalando que se mantienen en cuestión de educación el *Marco de Acción de Educación para Todos* (115) de Dakar. El resto de los puntos se centra en la idea de "integrar el desarrollo sostenible en los sistemas de educación a todos los niveles educativos a fin de promover el papel de la educación como agente clave del cambio" (114) (ver también 112). Esto se ve apoyado con el 117 que dice que se debe "apoyar el uso de la educación para promover el desarrollo sostenible". Sólo el último punto (119 bis d) hace mención a la Agenda 21 que dice "crear y, según proceda, fortalecer las capacidades nacionales para poner eficazmente en práctica el Programa 21". Como se puede observar lo ambiental ha desaparecido por completo y se habla más bien de una educación en general y una educación *para* el desarrollo. Además, ya no se hace ninguna referencia a la necesidad de una visión interdisciplinaria, holística o crítica.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS TRES CUMBRES

El sólo título de las tres conferencias ya muestran sus tendencias y objetivos, como también se puede notar en las diferentes declaraciones la influencia del contexto internacional en el que se encuentra el mundo. Estocolmo se centra en lo humano y está bajo el 'shock' de tener que aceptar por primera vez en la historia, que el progreso no es solamente bueno y que el crecimiento económico sí tiene límites y debe enfrentarse seriamente a los problemas ambientales que el ser humano ha provocado. Además, se encuentra también bajo la influencia crítica que se hizo a todo el sistema, tanto económico como educativo, en los sesenta a través de los movimientos estudiantiles. Es así como en los resultados se percibe una clara preocupación por lo ambiental con lineamientos claros de acción (el PNUMA, el PIEA), un claro llamado a revisar la planeación del desarrollo económico y un fuerte llamado al papel de la educación ambiental, así como la necesidad de un pensamiento crítico y un trabajo interdisciplinario.

Río esta fuertemente influida por el Informe Brundtland, que se refleja ya en su título de la Cumbre, como también por

la caída del muro y la incertidumbre y a la vez esperanza de cómo se conformará el nuevo orden internacional. Pero claro está que este nuevo orden tendrá que organizarse bajo la racionalidad del capitalismo que 'ganó'. Por esta razón el desarrollo sostenible tiene que ser implementado a lo largo y ancho del plantea y se comienza a hablar oficialmente de la educación *para* el desarrollo sostenible, eliminando el concepto de educación ambiental. Es aquí donde el desarrollo sostenible comienza a cooptar en su discurso al ambiente despojándolo de su capacidad crítica e innovadora. Pero la sociedad civil se distancia de esta posición, y sigue la idea de la educación ambiental y mantiene una crítica al desarrollo, sobre todo por ya haber visto y vivido los resultados nefastos de las 'ayudas al desarrollo' en los países del Sur, en los setenta y ochenta. El resultado claro de Río es la Agenda 21, que se ha venido discutiendo, adaptando e implementando, más o menos, en muchos lugares del mundo. Pero los incentivos para un pensamiento crítico o la interdisciplinariedad más bien se van perdiendo. Se comienza a observar cómo el discurso dominante del desarrollo es capaz de incorporar la dimensión ambiental como algo propio (como ya lo había hecho anteriormente con el discurso de los campesinos y el discurso de las mujeres (ver Escobar, 1996)).

Johannesburgo se realiza en un ambiente de tensión: Sur África restringe el Foro civil paralelo, el mundo comienza a estar sometido al discurso del terrorismo que justifica cualquier medida represiva (aunque atente contra los derechos civiles y humanos), Estados Unidos se perfila cada vez más como un nuevo poder imperial, que necesita asegurarse la materia prima más importante: el petróleo. Preocupaciones como las críticas al sistema o un nuevo orden económico internacional, búsquedas de nuevos conocimientos por la vía interdisciplinaria o esperanzas de un nuevo orden político más justo y equilibrado a nivel internacional desaparecen por completo (y si existen son totalmente marginalizadas y hasta discriminadas). Es así como la Cumbre se centra completamente en el discurso del desarrollo sostenible y se tiene la impresión que lo ambiental juega sólo un papel marginal. Si en los setenta se hablaba de incluir el factor ambiental en la educación ahora sólo se habla de incluir el factor de desarrollo sostenible a la educación. En otras palabras, todo está dirigido a lograr un "desarrollo sostenible" sin cuestionarlo de forma alguna y además se señala abierta y explícitamente el papel precursor y dominante que deberá jugar el Norte, es decir, los países desarrollados, para que ellos puedan mantener su 'status quo' (ver Nr. 15). Si en Río una posición crítica fue incipiente, en Johannesburgo parece haber desaparecido, quedando todo inmerso ciegamente en el discurso del desarrollo, ahora, supuestamente sostenible. En este contexto para la educación ambiental comenzaron tiempos difíciles. Al ser desplazada por la "educación para el desarrollo sostenible", tiene que afirmarse desde la

periferia y enfrentarse al poderoso discurso del desarrollo sostenible, hegemónico.

En esta reflexión también es necesario señalar cómo se va gestando a lo largo de los treinta años un discurso cada vez más economicentrista, y sofisticado por lo cual resulta cada vez más difícil pensar el problema por fuera de este contexto y su racionalidad economicista. No es de olvidar que estos treinta años están atravesados por la caída del bloque socialista con la consecutiva expansión sin límites de la economía de mercado, que favoreció la visión economicista del mundo. Es así, como las reuniones que se realizaron en la época de la Guerra Fría estaban marcadas por la tensión entre los dos bloques, el socialista y el capitalista, y la presencia de los No Alineados, lo cual se refleja, en una búsqueda de nuevos caminos y una crítica del sistema dominante, rasgos que se pierden. También es necesario ver, que a pesar de ser cumbres mundiales, los intereses que se perfilan y exponen en ellas, terminan siendo principalmente los de los países desarrollados, hegemónicos, lo cual se refleja, p.ej. al destacar en sus discusiones más la pobreza como problema que el sobreconsumo, el sobredesarrollo o al destacar más las soluciones instrumentalistas que las soluciones que implican transformaciones de las condiciones socioeconómicas. Las iniciativas críticas e interdisciplinarias de los setenta se perdieron por el camino.

Conferencias focalizadas en la educación ambiental

Las conferencias intergubernamentales focalizadas específicamente en la educación ambiental son principalmente tres: la Conferencia Intergubernamental sobre *Educación relativa al Medio Ambiente* en Tbilissi (Georgia, ex URSS) en 1977, el Congreso Internacional de *Educación y Formación sobre el Medio Ambiente* en Moscú (ex URSS) en 1987 y la Conferencia Internacional sobre *Medio Ambiente y Sociedad: Educación y Sensibilización para la Sostenibilidad* en Thesaloniki (Grecia), en 1997. Estas conferencias fueron presididas por reuniones preparatorias y seguidas por reuniones regionales para su difusión. En este subcapítulo se presentarán los principales lineamientos y resultados de cada una, teniendo en cuenta el marco socio-político e histórico, que ya se expuso en el capítulo anterior.

Tbilissi y la Reunión preparativa de Belgrado propuestas de vanguardia

Antes de la Conferencia de Tbilissi, se realizó el Seminario Internacional de Educación Ambiental en Belgrado en 1975, en el cual participaron 65 países con 120 representantes. Este seminario sirvió como plataforma para lanzar el PIEA, propuesto en Estocolmo y para convocar formalmente a la Conferencia de Tbilissi. En este seminario se definieron las metas y

los fines básicos de la educación ambiental de la siguiente manera:

"Lograr que la población mundial tenga conciencia del medio ambiente y se interese por él y por sus problemas conexos y que cuente con los conocimientos, aptitudes, actitudes, motivaciones y deseos necesarios para trabajar individual y colectivamente en la búsqueda de soluciones a los problemas actuales y para prevenir los que pudieran aparecer en lo sucesivo" (Caride, 2001: 157).

En esta definición se perfilan los seis objetivos centrales de la educación ambiental:

1. *"Toma de conciencia*: ayudar a las personas y a los grupos sociales a que adquieran mayor ciencia del medio ambiente en general y de los problemas conexos, y a mostrarse sensibles a ellos,
2. *"Conocimientos*: ayudar a las personas y a los grupos sociales a adquirir una comprensión básica del medio ambiente en su totalidad, de sus problemas y de la presencia y función de la humanidad en él, lo que entraña una responsabilidad crítica,
3. *"Actitudes*: ayudar a las personas y a los grupos sociales a adquirir valores colectivos, un profundo interés por el medio ambiente y la voluntad que los impulse a participar activamente en su protección y mejoramiento,
4. *"Aptitudes*: ayudar a las personas y a los grupos sociales a adquirir las aptitudes necesarias para resolver problemas ambientales,
5. *"Capacidad de evaluación*: ayudar a las personas y a los grupos sociales a evaluar las medidas y los programas de educación ambiental en función de los factores ecológicos, políticos, económicos, sociales, estéticos y educacionales,
6. *"Participación*: ayudar a los individuos y a los grupos sociales a que desarrollen su sentido de responsabilidad y a que tomen conciencia de la urgente necesidad de prestar atención a los problemas del medio ambiente, para asegurar que se adopten medidas adecuadas al respecto" (Caride, 2001: 158).

Con estos objetivos se perfila la preocupación principal que se quiere lograr con la educación ambiental, la cual es crear en primer instancia una conciencia crítica a nivel mundial (Novo, 1995: 43). Este proceso de educación ambiental debe ser continuo y permanente, adoptando además un enfoque interdisciplinario e histórico para su análisis. Otro aspecto importante de este Seminario es que se comienza a ver la necesidad de replantear la idea de desarrollo, ya que se hace evidente la relación entre el modelo económico y sus repercusiones sobre el medio ambiente. Finalmente, la Carta de Belgrado -el producto de este Congreso- es también un llamado a la adopción de una ética medio ambiental como base de la educación ambiental. Este llamado apunta a que la educación ambiental sea 'acorde con el lugar que le corresponde a la humanidad', que tenga una 'comprensión de la

interdependencia', que tenga en cuenta el 'principio de globalidad en el tratamiento de las cuestiones del medio ambiente', que tenga un 'respeto por las necesidades de las futuras generaciones' y que esté dirigida a una 'utilización racional de los recursos' (Caride, 1991: 65). Es así como se ponen las primeras bases y directrices de una educación ambiental, que deberá ser impulsada a nivel mundial.

Otro Congreso que se organizó antes de Tbilissi, fue el *Taller Subregional de Educación Ambiental para la Enseñanza Secundaria*, en Chosica, Perú, en 1976. A pesar de que al parecer no hubo una real representatividad regional, salieron resultados interesantes, comenzando por la definición misma de educación ambiental que dice que la misma debe ser:

"Una acción educativa permanente por la cual la comunidad educativa tiende a la toma de conciencia de su realidad global, del tipo de relaciones que los hombres establecen entre sí y con la naturaleza, de los problemas derivados de dichas relaciones y sus causas profundas. Ella desarrolla mediante una práctica que vincula al educando con la comunidad, valores y actitudes que promueven un comportamiento dirigido hacia la transformación superadora de esa realidad, tanto en sus aspectos naturales como sociales, desarrollando en el educando las habilidades y aptitudes necesarias para dicha transformación" (Caride, 1991: 59).

Esta definición recoge algunos objetivos de Belgrado, como son la toma de conciencia, el reconocimiento de la relación ser humano-naturaleza, la importancia de las actitudes y aptitudes y la valoración de participación que está implícita en la vinculación del educando con la comunidad para un comportamiento dirigido hacia la transformación. Pero a la vez esta definición añade unos aspectos importantes, como la necesidad de tener conciencia, es decir, conocimiento de las causas profundas del problema, a la vez que el incentivo a crear una práctica transformadora y superadora en la comunidad. Además, esta definición está dirigida a un sujeto concreto, el educando. Otro resultado importante, es haber puesto énfasis en que los problemas ambientales en los países desarrollados y en desarrollo tienen causas claramente diferentes. Es decir, mientras la causa de los primeros es el derroche y la abundancia, la causa de los segundos es la falta de satisfacción de las necesidades básicas (González, 1999). Estos últimos aspectos son importantes para entender cómo en América Latina se va formando una educación ambiental propia, acorde con sus necesidades y distinta a la perspectiva conservacionista e informativa, con un énfasis ecologicista, del Norte.

En 1977 se realiza la Conferencia Intergubernamental en Tbilissi llamado *Congreso Internacional sobre Educación Ambiental*, en el que participaron 265 delegados de 64 países. Este Congreso terminó siendo una de las referencias más importantes en educación ambiental, que

estableció criterios y directrices. Ninguna conferencia intergubernamental posterior sobre educación ambiental fue tan cuidadosamente preparada ni ofreció un documento oficial tan amplio y rico. Para entender este hecho, es necesario tener en cuenta los movimientos intelectuales del momento que se encontraban en un ambiente y un momento creativo y crítico, que se refleja en los siguientes aspectos: se había realizado en 1970 el seminario sobre interdisciplinariedad en Niza, estaban en plena discusión las reflexiones de la Escuela de Frankfurt, las inquietudes aún presentes de los movimientos estudiantiles del sesenta y ocho y el discurso de la necesidad de un nuevo orden económico de la CEPAL. Pero también hubo varios trabajos que influyeron la época, como lo fue el trabajo de J. Piaget sobre la epistemología genética, la pedagogía del oprimido de P. Freire, *Small is beautiful* de F. Schumacher, la idea de desescolarización de I. Illich, etc. Todos estos trabajos hicieron un esfuerzo grande por romper los esquemas rígidos existentes, lo cual se refleja de una u otra manera en la Declaración de Tbilissi. Pero no es de olvidar que, al tratarse de una Declaración intergubernamental, no está libre de contradicciones al querer buscar una base común como punto de partida.

Analizando ahora de cerca las grandes orientaciones dadas, éstas se dividen en cuatro partes. La primera parte analiza cuál es la posición de la educación frente a los problemas ambientales. Al analizar los problemas ambientales reconoce que éstos están ligados, tanto a un desarrollo insuficiente como también a un consumo excesivo, viendo el origen del problema en el "mito de la dominación del hombre sobre la naturaleza", que llevó a que de "tal raciocinio cultural se desligara una concepción tecnológica-económica-utilitarista del mundo, según la cual se acuerda un valor absoluto al crecimiento, considerándolo como el único camino que conduce al progreso social" (p. 15)[26]. Y cuando se analiza la relación entre ambiente y desarrollo se hace énfasis en la necesidad de declarar un nuevo orden económico internacional y se dice claramente que "el programa económico no se justifica, si no mejora la calidad de vida o el bienestar social... es decir, que en últimas se debe concebir otro tipo de desarrollo que respete las capacidades de asimilación y regeneración de la biosfera" (pp. 16-17). Hasta aquí se puede reconocer un cierto esfuerzo por entender las causas profundas del problema y una crítica a la concepción tecnológica-económica-utilitarista, que supuestamente sería el único camino posible al progreso social, según la visión dominante. Pero finalmente se contradice al decir que el desarrollo y el medio ambiente

[26] *L'éducation relative à l'environnement: les grandes orientations de la Conférence de Tbilissi*, 1980, UNESCO.

no son conceptos opuestos y sugieren "identificar los costos reales incluyendo los sociales... [que]... permitirán orientar más claramente la elección del modelo de desarrollo" (pp. 22). Se contradice, ya que termina quedándose dentro de la misma racionalidad tecnológica-económica-utilitarista. El documento señala frente a este panorama que la educación ambiental no sólo debe sensibilizar sino también modificar actitudes, para lo cual es necesario transformar todos los niveles de enseñanza, incorporando la idea de interdisciplinariedad. Es así como se le designa un papel esencial a la educación para prevenir y solucionar los problemas ambientales.

La segunda parte se dedica específicamente a analizar las características y finalidades de la educación ambiental. Se parte de dos puntos centrales. Primero, que la educación ambiental no se limita simplemente a intercambiar informaciones y conocimiento fragmentado, sino que debe buscar las causas y promover la adquisición de saberes, saber hacer y una voluntad para resolver problemas ambientales. Para tal fin es necesario modificar el contexto educativo institucional, es decir, se apela a una reforma del sistema educativo. Segundo, ya no se entiende el ambiente como algo reducido a lo natural/ecológico, sino como una concepción más amplia, que considera aspectos económicos y socioculturales, subrayando las correlaciones. Es así como la educación ambiental, partiendo del hecho que tiene que ser adaptada a las realidades de cada región, debe permitir comprender la naturaleza compleja del ambiente, proporcionando los medios intelectuales para poder interpretar las interdependencias. Por esta vía se deberá crear una conciencia ambiental que se tenga en cuenta en el modelo de desarrollo económico. Otro punto importante es que la educación ambiental debe contribuir al desarrollo de conocimiento necesario para la preservación y el mejoramiento de la calidad ambiental, es decir "el conocimiento debe conducir a cambios en el comportamiento y a acciones favorables" (pp. 24). La característica básica de la educación ambiental debe ser la interdisciplinariedad como una forma de aproximación a la problemática para entender las interrelaciones, por lo cual la educación ambiental no puede ser vista como una nueva disciplina. Además, la educación ambiental debe estar orientada a la solución de problemas. Otras características de la educación ambiental deben ser su integración a la comunidad y su carácter permanente. Esta educación ambiental deberá estar dirigida a toda la población y en todas las áreas formales e informales. En este capítulo se incentiva un pensamiento y una pedagogía crítica (ver p. 27).

El tercer capítulo se dedica a las estrategias y modalidades para incorporar la educación ambiental en los sistemas educativos. Señala con claridad que se "necesita la puesta en práctica de nuevos conceptos, nuevos métodos y nuevas técnicas" (p. 35). Respecto a las estrategias se hace referencia principalmente a dos

aspectos. Uno, la necesidad de una aproximación interdisciplinaria que se plantea en tres niveles diferentes, como "una simple introducción de nociones sobre el medio en las disciplinas tradicionales", como una "total integración alrededor de un proyecto de acción-comentario sobre el ambiente" y como una "convergencia de disciplinas que presentan ciertas afinidades conceptuales y metodológicas" (pp. 49). Y dos, la necesidad de revisar y reestructurar los contenidos de las diferentes materias. Respecto a la metodología se llama la atención sobre los problemas metodológicos pedagógicos específicos que surgirán y la necesidad de una aproximación integrada a los problemas ambientales. Es decir, otra vez se critica al sistema educativo tradicional y se destaca la importancia de la interdisciplinariedad. Todo esto, orientado a la solución de problemas concretos. Además, es de resaltar la presencia de todo un capítulo específicamente dedicado a la educación ambiental destinada a grupos profesionales. Allí se señala la importancia de crear en ellos una conciencia de su influencia respectiva sobre el medio, haciendo sugerencias específicas para ingenieros, arquitectos, ingenieros en saneamiento, agricultores, planificadores y administradores. Se insta a las universidades a ofrecer cursos interdisciplinarios obligatorios para hacer comprender las relaciones entre las políticas de desarrollo y sus implicaciones sobre el medio. Y se sugieren tres fórmulas para incluir el componente ambiental en la formación profesional. Una sería 'introducir en los programas, al final del ciclo, una apreciación global de los problemas', otra sería 'organizar un primer año de iniciación general al problema general' y otra sería hacer una 'reforma total de los diversos programas de formación profesional para incorporar de manera funcional un componente respectivo al ambiente... fundado sobre el concepto de la educación interdisciplinar' (pp. 53-56). El último punto de este capítulo llama finalmente la atención sobre la necesidad de la investigación pedagógica sobre la educación ambiental para lo cual será necesario tanto un equipo interdisciplinario como una 'metodología avanzada psicológica, epistemológica y un análisis institucional' (p. 59), teniendo en cuenta que 'la difusión de la ciencia y la tecnología no es un fenómeno neutro sino contiene incidencias políticas, económicas, sociales y culturales' (p. 60). Aquí se refleja una posición atenta y crítica.

El cuarto y último capítulo habla sobre la cooperación internacional dentro de la educación ambiental. Dicha cooperación 'debe estar orientada hacia el fortalecimiento del desarrollo endógeno, la identidad cultural y la autonomía de los países' (p. 61). Aquí se hacen referencias generales a las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas al desarrollo y al papel de la UNESCO. El documento termina con la frase: 'tal educación tiene claramente como meta inculcar un sentido de responsabilidad y un espíritu de solidaridad entre las naciones que deben

tomar conciencia de sus interdependencias económicas y ecológicas'.

Esta breve presentación del Documento muestra el esmero con el cual se plantearon los principales lineamientos para una educación ambiental a nivel global, reconociendo el esfuerzo por recoger las diferentes inquietudes intelectuales que estaban llamando la atención sobre los diversos problemas del sistema existente en aquel momento (la interdisciplinariedad, la crítica al sistema educativo, la exigencia de un nuevo orden económico). Este Documento deja una sensación de cierta voluntad para buscar y conocer las causas profundas del problema ambiental y por lo tanto, de una voluntad de repensar, reflexionar y cambiar ciertos aspectos de la organización social que se han vuelto insostenibles. Este Documento, finalmente, fue sintetizado en una Declaración y funcionalizado a través de 41 recomendaciones muy desmenuzadas.

Los magros resultados de los 80: Moscú - un primer retroceso

Los años ochenta infortunadamente no fueron capaces de poner en práctica las reformas críticas constructivas al sistema educativo ni una reforma al modelo económico para un nuevo orden mundial. Más bien se habla de los años 80 como de unos años de transición o, en América Latina, de la década perdida. Son años en los cuales el capital adquiere cada vez más fuerza, tanto a través de las multinacionales que se van fortaleciendo, como a través de las políticas neoliberales decididas de Reagan, Thatcher y Kohl. Considerando, además, que la Guerra 'Fría' seguía cobrando su precio. En semejante contexto no era posible avanzar de manera contundente por las vías propuestas en Tbilissi. Es, además, una década que no produjo intelectuales como en décadas pasadas. Finalmente, es de señalar que en el mismo año del Congreso en Moscú se publica el Informe Brundtland, es decir, se estrena el concepto de desarrollo sostenible.

En Moscú el *Congreso Internacional de Educación y Formación sobre el Medio Ambiente* reunió en 1987 a 250 expertos de diferentes países. Los objetivos que se propuso el Congreso eran, por un lado, hacer un balance del desarrollo de la educación ambiental en los diez años transcurridos desde Tbilissi y, por el otro, aprobar una estrategia internacional de educación ambiental para los años noventa. Es de anticipar que este Congreso nunca trascendió tanto como el de Tbilissi, lo cual se demuestra también en el hecho que no es fácil encontrar dicha Declaración o las referencias posteriores muy escasas a los resultados del evento.

El Documento que salió del Congreso consta de tres capítulos. El primero es una síntesis de los principales problemas, que señala también los objetivos para una estrategia de educación ambiental. El segundo gira en torno a los principios y las características de la educación y el tercero trata de los elementos específicos

para la acción internacional en la materia. Este último concreta las siguientes nueve secciones:

1. *"El acceso a la información*: fortalecimiento del sistema internacional de información y de intercambio de datos y experiencias del PIEA,
2. *"Investigación y experimentación*: fortalecimiento de la investigación y experimentación relativas al contenido, los métodos educacionales y las estrategias de organización y transmisión de mensajes para la educación y la formación ambientales,
3. *"Programas educacionales y materiales didácticos*: fomento de la educación ambiental mediante la elaboración de programas de estudio y materiales didácticos para la enseñanza general",
4. *"Formación del personal*: promoción de la formación inicial y de la capacitación del personal encargado de la educación ambiental escolar y extraescolar,
5. *"Enseñanza técnica y profesional*: integración de la dimensión relativa al medio ambiente en la enseñanza técnica y profesional,
6. *"Educación e información del público*: intensificación de la educación y la información del público en cuestiones ambientales, mediante la utilización de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías de comunicación e información,
7. *"Enseñanza universitaria general*: fortalecimiento de la integración de la dimensión ambiental en la enseñanza general universitaria, mediante el desarrollo de los recursos educativos y de la formación, así como con la creación de mecanismos institucionales apropiados,
8. *"Formación de especialistas*: fomento de una formación científica y técnica especializada en materia del medio ambiente,
9. *"Cooperación internacional y regional*: desarrollo de la educación ambiental mediante una cooperación coherente a nivel internacional y regional" (Novo, 1995: 55).

Estas nueve secciones, que hacen referencia a Tbilissi, no terminan por recoger realmente el espíritu del Documento anterior. Lo que más bien se comprueba es que el elemento crítico analítico desaparece y la atención se centra en lo instrumental, técnico. Esto se hace notar en querer fortalecer el sistema internacional de información y de intercambio de datos, en querer definir estrategias de organización y transmisión de mensajes para la educación sin mencionar la necesidad de entender las causas sociopolíticas y económico-históricas del problema. Se habla, también, de la necesidad de integrar la dimensión ambiental en las universidades y de fomentar una formación científica y técnica especializada, sin mencionar la necesidad de la interdisciplinariedad. Respecto a la universidad se habla también de la necesidad de crear mecanismos institucionales apropiados, es decir de adaptar, pero no de

revisar en general críticamente su estructura institucional/disciplinaria.

Aparte de esta estrategia, que fue lanzada para el decenio de los noventa, el Documento da una definición de educación ambiental que dice:

"La educación ambiental es un proceso permanente en el cual los individuos y las comunidades adquieren conciencia de su medio y aprenden los conocimientos, los valores, las destrezas, la experiencia y también la determinación que les capacite para actuar, individual y colectivamente, en la resolución de problemas ambientales presentes y futuros".

También en esta definición se hace notar el retroceso de una visión crítica, al plantearse el aprehender sin reflexionar los conocimientos y al estar dirigido estrictamente a la resolución de problemas.

Los años 90 y Thesaloniki alineación al sistema hegemónico

En los años noventa se llevaron a cabo varios encuentros focalizados en la educación ambiental sobre todo en América Latina. Por un lado, se realizó el segundo seminario sobre Universidad y Medio Ambiente. El primero fue en 1985 en Bogotá, el segundo en 1999 en Cali, ambos apoyados en parte por la iniciativa del PNUMA. En el tiempo transcurrido entre Bogotá y Cali se realizaron varios eventos más pequeños en diferentes países (especialmente en Argentina, Brasil, Colombia y México) a manera de encuentros para el seguimiento de las propuestas de Bogotá. Pero ninguno de los eventos tuvo la envergadura del de Bogotá, que representa un momento fundacional y de vanguardia en el proceso de incluir la dimensión ambiental en la Universidad, a nivel regional. Mientras que en Bogotá se plantearon pautas y marcos concretos, en Cali se dio un rico intercambio y presentación de experiencias de casos[27], pero sin el mismo impacto que tuvo Bogotá en la región. Por el otro lado, en esos años, se organizó el *I Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental* (Guadalajara, 1992), que fue importante para iniciar las discusiones regionales. En esta ocasión se pusieron las bases para incentivar la incorporación de la dimensión ambiental en los planes curriculares de la educación básica, como también se incentivó la creación de programas académicos dirigidos a especialistas. Otro aporte del Congreso fue promover reuniones futuras, fortalecer redes entre educadores ambientales y posibilitar el intercambio de trabajos académicos escritos. En 1994 la UNESCO organizó un *Seminario taller regional sobre educación e información en medio ambiente, población y desarrollo humano sostenible* en Santiago

[27] Ver: *Memorias Seminario Universidad y Medio Ambiente en América Latina y El Caribe*, 24-26.11.1999, Santiago de Cali, Colombia

de Chile. El simple título ya indica la tendencia de ir desplazando la educación ambiental por la educación para el desarrollo sostenible, lo cual se fomenta aún más primero con la Reunión convocada por la UICN y la UNESCO para América sobre *Gestión de programas nacionales de educación y capacitación para el medio ambiente y el desarrollo*, realizado en Quito en 1995. Y luego con la *Declaración* y *Plan de Acción para el desarrollo sostenible de las Américas*, hecho en 1996 en Santa Cruz, Bolivia (ver González, 1999).

Antes del Congreso internacional en Thesaloniki en 1997, se realiza el *II Congreso Iberoamericano sobre educación ambiental*, en Tlaquepaque, México, con 962 representantes de 25 países. En este Congreso se habló de la necesidad de profesionalizar a los educadores ambientales, tanto para la educación formal como no formal. En el área no formal se llamó la atención sobre la necesidad de los procesos participativos de las comunidades y la aplicación local de la Agenda 21. Además, se dieron a conocer grupos organizados que están trabajando en la investigación y promoción de la pedagogía que es necesaria tanto para el desarrollo sostenible como para la problemática ambiental, teniendo como ejes la interdisciplinariedad y el trabajo interinstitucional. Respecto a las universidades se les adjudicó un papel especial respecto al 'nuevo paradigma de la sustentabilidad', señalando que éstos nuevos modelos de formación 'deben promover y facilitar el trabajo interdisciplinario replanteando los planes curriculares'. También se señaló que la educación ambiental debe ser continua y permanente. El trabajo a nivel de posgrados sobre educación ambiental fue definido como fundamental en todas las universidades. Pero se reconoció, también, la dificultad para la aplicación real de la interdisciplinariedad y la brecha existente entre la comunicación ambiental postulada y la aplicada. Otro aspecto importante tratado en el Congreso, es la relación entre educación ambiental y la educación para la democracia, la paz, los derechos humanos y los grupos indígenas, señalando que es de igual importancia la diversidad cultural como la diversidad natural. Finalmente, la posición iberoamericana fijó cinco áreas prioritarias para la educación ambiental, que son: la comunicación, la coordinación intersectorial, el entrenamiento, la participación local y la ética ambiental[28].

Aparte del encuentro regional iberoamericano preparativo, también se realizaron reuniones preparatorias en la India, EUA, Brasil, Bangkok, Canadá, Grecia y en el Mediterráneo árabe.

Entrando ahora en la Declaración de Thesaloniki, como resultado de la Conferencia Internacional sobre *Medio Ambiente y Sociedad: Educación y Sensibilización para*

[28] Ver el informe de Arturo Ballesteros Curiel, presentado ante el Congreso de Thesaloniki (p. 141)

la Sostenibilidad, en la que participaron 90 países con 1283 participantes, se puede observar ya claramente el paso definitivo de la educación ambiental a la educación para el desarrollo sostenible, que se muestra especialmente en los números 10 y 11[29]:

- La reorientación de la educación como un todo hacia la sostenibilidad implica todos los niveles formales, no formales e informales de educación en todos los países. El concepto de sostenibilidad comprende no sólo el medio ambiente sino también la pobreza, población, salud, seguridad alimenticia, democracia, derechos humanos y paz. Sostenibilidad es, en el análisis final, un imperativo moral y ético dentro de lo cual deben ser respetados la diversidad cultural y el conocimiento tradicional. (Nr. 10).
- La educación ambiental, como se desarrolló dentro del marco de las recomendaciones de Tbilissi y como se ha desenvuelto desde entonces, dirigido a los rangos completos de los aspectos globales incluidos en la Agenda 21 y en las grandes conferencias de las NU, también ha lidiado como una educación para la sostenibilidad. Esto permite que puede ser referida como educación para el medio ambiente y la sostenibilidad. (Nr. 11).

Como se dice en el Documento de las conclusiones, uno de los objetivos de la Conferencia era clarificar el emergente concepto de 'educación para el desarrollo sostenible'. La educación para el desarrollo sostenible fue vista como un instrumento indispensable para lograr un futuro sustentable, tocando e integrando las nociones de población, pobreza, degradación ambiental, democracia, derechos humanos y paz, desarrollo e interdependencia. Aunque en el Documento se reconoce que se puede aprender mucho de las experiencias hechas en 25 años por la educación ambiental ya que "los esfuerzos constantes de metas y los resultados son parecidos y comparables a aquellos que le son inherentes al concepto de sustentabilidad". Aquí es de señalar que, si hasta ahora ha sido difícil definir educación ambiental, y no se ha logrado un real consenso al respecto (si es que esto sea posible y/o deseable), lograr una conceptualización adecuada para la educación para el desarrollo sostenible es altamente cuestionable. Por un lado, porque el mismo concepto de 'sostenibilidad' es demasiado etéreo, porque oculta las vías diferenciadas de construcción de un futuro sustentable -además no se define en ninguna parte del Documento[30]-. Y, por el otro lado, porque lleva una fuerte carga ideológica, política y económica con intereses muy específicos -como no lo lleva en esas dimensiones

[29] *Declaration of Thessaloniki*, UNESCO-EPD-97/CONF.401/CLD.2.

[30] Como comentario al margen vale la pena llamar aquí la atención, que la palabra sostenibilidad se utiliza 24 veces y la palabra medio ambiente 11 veces en un documento de 2 páginas y medias.

el 'ambiente'- lo cual generalmente no se desea explicitar. Es aquí donde se va fraguando el discurso neoliberal. En este debate -educación ambiental o educación para el desarrollo sostenible- de ninguna manera se puede pasar por alto el contexto histórico político económico, con sus muy marcados intereses y, además, las divergencias existentes entre Norte-Sur, Este-Oeste, pobres-ricos, etc. Es justamente aquí donde no se pude subestimar el poder en el saber y las dinámicas del discurso, para crear ciertas realidades. A esta lucha profunda de intereses entre educación ambiental y educación para el desarrollo sostenible (que apenas comienza) sólo se le hace un comentario marginal en el Documento final, diciendo que "para algunos, el término 'educación ambiental' fue virtualmente sinónimo del término de 'educación para el desarrollo sostenible'. Otros prefirieron otra terminología mejor situada en sus propias necesidades locales"[31].

Volviendo a la Declaración, hay una referencia a la interdisciplinariedad, que dice:

Todos las materias de área, incluyendo las humanidades y las ciencias sociales, deben tratar las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo sostenible. La cuestión de la sostenibilidad debe ser abordada según una aproximación, holística, interdisciplinaria, que junta las diferentes disciplinas e instituciones mientras que mantienen sus identidades respectivas (Nr. 12).

Nuevamente la interdisciplinariedad es entendida más bien en el sentido de juntar simplemente las diferentes disciplinas y no en su sentido más profundo de una construcción conjunta de nuevos objetos de conocimiento entre diferentes disciplinas. Además, se plantea 'incluir cuestiones relativas al medio ambiente' en las diferentes áreas de conocimiento, viendo así al ambiente como objeto. Otro punto por destacar es el Nr. 19 de las recomendaciones, que dice:

La comunidad científica juega un papel activo en asegurar que el contenido de la educación y los programas de conciencia pública estén basadas en información adecuada y actuales.

Descatable porque pone el énfasis sólo en la transmisión de información correcta, pero no en la necesidad de conocer las causas del problema o la necesidad de hacer un análisis crítico e interrelacionar la información.

Finalmente, resulta importante mencionar las conclusiones de los seis temas centrales que se discutieron en Thesaloniki, que son:

1. Educar para un futuro sostenible: consenso internacional como un ímpetu

[31] Para ver los problemas teóricos que implica la educación para el desarrollo sostenible ver Sauvé, Lucie (1999 y 2004).

para la acción,
2. Reorientar la educación formal hacia la sostenibilidad,
3. Conciencia pública y entendimiento,
4. Cambio hacia estilos de vida sostenible: cambio de patrones de producción y de consumo,
5. Invertir en educación: contribuir a un futuro sostenible,
6. Ética, cultura y equidad en el logro de la sostenibilidad.

Estas conclusiones ponen de relieve cuáles serán las estrategias para impulsar el llamado desarrollo sostenible. Pero como dice Caride "... bajo un discurso aparentemente comprometido con el cambio social... se puede estar salvaguardando el mismo enfoque de desarrollo, de cultura y de política económica que han generado los problemas socioecológicos existentes" (Caride, 2001: 161). La pregunta aquí es qué tipo de educación se quiere, para qué fines y para construir qué realidad, por lo tanto, se hace de vital importancia tener la mayor claridad posible sobre los planteamientos oficiales, conociendo su contexto socioeconómico-político, sus orígenes y tendencias para comprender sus implicaciones a largo plazo.

Breve balance de las reuniones

Las tres reuniones que giraron específicamente alrededor de la educación ambiental fueron claramente muy diferentes. Las críticas que se le podrían hacer al documento de Tbilissi sería que no haya sido más explícito y claro en sus críticas al desarrollo. Pero considerando por un lado la gran dificultad que implica poner de acuerdo a 65 países en un documento oficial y, por el otro lado, el momento histórico en el cual apenas se estaba digiriendo el 'shock' de los límites del crecimiento y afinando la percepción para ver la relación entre desarrollo y medio ambiente, se puede decir que el documento sí ha expresado puntos de vista críticos. Esto es aún más rescatable, al ver que en las conferencias siguientes se pierde casi toda disposición crítica constructiva. Otra crítica frecuente de Tbilissi, según Caride, es "la adopción de un enfoque esencialmente instrumental y tecnocrático, que pone a la educación ambiental al servicio de una concepción de la sociedad y del medio ambiente que ignora las causas últimas de la problemática ambiental" (Caride, 2001, 161). En efecto, se puede encontrar una fuerte tendencia a centrarse hacia la solución de problemas, en el sentido expuesto por Caride, aunque esta exigencia de dar soluciones hasta cierto punto es entendible, ya que una de las críticas fuertes del movimiento estudiantil del '68 fue la enajenación y abstracción de la educación, exigiendo una educación más relacionada con la realidad. En las recomendaciones se puede ver un sesgo 'tecnológico' y 'gerencialista' para lograr soluciones concretas. Pero a la vez es necesario reconocer el esfuerzo teórico para plantear una educación ambiental coherente y el llamado a buscar las causas

profundas del problema, proponiendo, además, la interdisciplinariedad insistentemente como un método -innovador- esencial para acercarse a la problemática ambiental. Otra vez no es de olvidar el momento histórico y político en el cual se formula este Documento, es decir, en plena Guerra Fría y los principios responden a una negociación que finalmente les sirve a todos, cada uno interpretándolos desde su perspectiva. Pero lo que finalmente sí reluce, a pesar de todas las diferencias, es la educación ambiental como una estrategia contracultural y la necesidad de construir y posibilitar un conocimiento respectivo. En este sentido los planteamientos de Tbilissi han sido, y siguen siendo, de vanguardia, pues las propuestas posteriores más bien fueron retrocesos de las posiciones allí esbozadas.

La reunión de Moscú ya comienza a señalar los primeros retrocesos, intenta recoger el espíritu de Tbilissi, pero no lo logra. Una de las razones es que el contexto y ambiente político-económico había cambiado, las posiciones de la 'Guerra Fría' se habían endurecido y las voces críticas casi desaparecido. En el ámbito económico se comienza a imponer con fuerza el neoliberalismo, especialmente primero en América Latina. Todo esto favoreció a ver al ambiente como objeto e impulsar medidas instrumentalistas.

La reunión de Thesaloniki no fue mucho mejor, al contrario, aquí la educación ambiental y el tema ambiental terminan por ser cooptados por la racionalidad economicista dominante, perdiendo toda su capacidad crítica e innovadora. La educación ambiental intenta ser absorbida por el discurso de la *educación para el desarrollo sostenible* e instrumentalizada para esos fines. Esto se puede entender mejor al ver el contexto político-económico, donde el sistema capitalista ya no tiene contrincante y se presenta como el ganador y la opción única. Aquí domina la racionalidad economicista e instrumentalista del proyecto de la globalización.

En este lugar resulta adecuado señalar que mientras las recomendaciones y el trabajo realizado en Tbilissi habían girado en torno a la necesidad de transformar el sistema educativo, siendo así más bien una propuesta contracultural, en Thesalonika se perdieron todas estas tendencias resultando ser más bien una propuesta desde y para el sistema dominante.

Ahora, el reto estará en permitir una educación que prepare "para la construcción de una nueva racionalidad; no para una cultura de desesperanza y alineación, sino al contrario, para un proceso de emancipación que permita nuevas formas de reapropiación del mundo" (Leff, 2000: 48). Pero para lograr tal reto de emancipación y de reapropiación con una nueva racionalidad, es necesario tener claro cuál es la racionalidad dominante y qué racionalidad diferente puede dar luces sobre otras formas de percepción y de reapropiación. Para esto es necesario tener una sensibilidad aguda, que permita conocer el contexto histórico-político y los

discursos que los permean, como también las múltiples epistemologías, teorías y sus implicaciones, en este caso sobre educación ambiental, para reconocer cuáles son las estrategias de alienación y cuáles son estrategias de búsquedas alternativas.

BIBLIOGRAFÍA

Caride Gómez, José Antonio. (1991). *Educación ambiental: realidad y perspectivas*, Chile, Ed. Torculo.

Caride, José Antonio y Meira, Pablo Ángel. (2001). *Educación ambiental y desarrollo humano*, Barcelona, Ed. Ariel.

Coronil, Fernando. (2000). "Naturaleza del poscolonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo", en: Lander, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas,* (2000), Buenos Aires, CLACSO.

Declaration of Thessaloniki, UNESCO-EPD-97/CONF.401/CLD.2.

Elizalde Hevia, Antonio. (2003). *Desarrollo humano y ética para la sustentabilidad*, México-Chile, Ed. PNUMA, Universidad Bolivariana.

Escobar, Arturo. (1996). *La invención del Tercer Mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Editorial Norma.

González Gaudiano, Edgar. (1999). "Una nueva lectura a la historia de la educación ambiental en América Latina y el Caribe", en: *Tópicos en Educación Ambiental*, vol. 1, No. 1, México, Semarnap - UNAM.

Lander, Edgardo (comp.). (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas,* Buenos Aires, CLACSO.

L'éducation relative à l'environnement: les grandes orientations de la Conférence de Tbilissi. (1980). UNESCO.

Leff, Enrique. (1998). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Ed. Siglo XXI, PNUMA, CIIECH.

Leff, Enrique (coord.). (2000). *La complejidad ambiental*, México, Ed. Siglo XXI.

Memorias Seminario Universidad y Medio Ambiente en América Latina y El Caribe, 24-26.11.1999, Santiago de Cali, Colombia.

Meyssan, Thierry. (feb. 2005). "La guerra de civilizaciones", en *Memoria*, No. 192, México

Novo, María. (1995). *La educación ambiental, bases éticas, conceptuales y metodológicas*, Madrid, Editorial Universitas S.A.

Nuestro Futuro Común, Comisión del Medio Ambiente y del Desarrollo. (1988 [1987]). Madrid, Alianza Editorial.

Rahnema, Majid (comp.). (2001 [1997]). *The Postdevelopment Reader*, London, Ed. Zed Books.

Sauvé, Lucie. (1999). "La educación ambiental entre la modernidad y la posmodernidad: en busca de un marco de referencia educativo integrador", en: *Tópicos en Educación Ambiental*, vol. 1., No. 2, México, Semarnat.

Sauvé, Lucie. (2004). *Una cartografía de corrientes en educación ambiental*, http://www.uam.es/departamentos/ciencias/ecologia/documentos%20descargables/C2/doc%202%20una%20cartografia%20de%20corrientes%20en%20EA.pdf

Zemelman, Hugo. (2000 [1996]). *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*, México,

Ed. Jornadas 126 COLMEX.
http://www.flora.org/mai-not
http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,k-6904,00.
html

Eschenhagen, María Luisa.
"Las cumbres ambientales internacionales y la educación ambiental", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 39-76.

International assistance for security sector reform

Catalina Perdomo*

Investigadora asistente del Proyecto Gasto Militar del Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI, en Suecia, y responsable de las regiones de Asia, Latinoamérica y Oceanía.

correo electrónico:

perdomo@sipri.org

I. INTRODUCTION

Since the end of the cold war, 69 per cent of the countries with the lowest (HDI) in 2005 have experienced violent conflict and almost a quarter of them have suffered declines in their human development in the period 1990–2005[1]. Due to the impact on human development, countries experiencing conflict are less likely to attain the Millennium Development Goals (MDGs)[2].The relationship between security (i.e., the absence of conflict) and development has encouraged aid donors and recipient countries to examine ways to address this issue.

Since the late 1990s, a rigorous discussion has taken place in the development and security communities regarding the creation of a holistic approach to development. The discussion has centred on the idea of incorporating security issues in the poverty-reduction and development strategies of the donor countries. Since

* Fecha de entrega, 18 de julio de 2006. Fecha de aceptación, 25 de agosto de 2006.

[1] The HDI measures the average achievements in three dimensions: life expectancy at birth; adult literacy combined with the gross enrolment ration for primary, secondary and tertiary school; and gross domestic product per capita. United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads—Aid, Trade and Security in an Unequal World (Oxford University Press: New York, 2005), p. 214.

[2] United Nations Development Programme (note i), p. 154.

mismanagement of the security system often has a negative impact on the security (and also the wealth) of a country and since corrupt or inefficient security-sector agencies weaken democratic institutions and processes, it was concluded that a new agenda of security sector reform (SSR) was required. This posed new challenges for the development community, while both donor and recipient countries have been sceptical of this new approach. Indeed, after more than a decade of discussions of the subject, only a small number of development agencies are openly engaged in the SSR agenda. This paper examines some of the arguments underlying this scepticism, using the cases of the United States' assistance to Colombia and the United Kingdom's assistance to Sierra Leone as illustrations. In doing so, the paper suggests some ways to limit the potential negative impact of supporting SSR.

The security sector is broadly understood as the set of institutions that have the legitimate capacity to exercise coercive power. It includes security management and oversight bodies, justice and law-enforcement institutions and often non-statutory security forces[3]. One of the main tasks of SSR is to create efficient, accountable and transparent security sector institutions that, like the other sectors of the state, follow the democratic norms of public administration. In this sense, SSR assistance has been framed in the broader concept of governance. The latter concept entails the rules, processes and behaviour through which power is exercised.

Even though SSR has been incorporated conceptually in the development discourse, in practice engagement with SSR assistance is not an uncomplicated matter. In fact, both donor and recipient countries have identified arguments against involvement in SSR. *This paper examines a number of basic arguments against integrating support for SSR in the development agenda and investigates two in particular:* (*a*) *that SSR may divert resources from social sectors to the military; and* (*b*) *that coordination and coherence are problematic. Through the cases of US assistance to Colombia and British assistance to Sierra Leone this paper investigates the degree of relevance of these negative arguments and examines the possible limitations to the impact of these problems.* Section II of this paper provides the theoretical framework for the discussion, presenting the theoretical background of the relationship between security and development and giving a conceptual description of SSR. Section III reviews the most common arguments against the integration of SSR support in the development agenda. In section IV the cases of Colombia and Sierra Leone are

[3] Hendrickson, D. and Karkoszka, A., 'The challenges of security sector reform', SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 2002), p. 179.

used to assess the validity of the donors' scepticism towards SSR. The conclusions of this paper are given in section V.

The methodology used for this paper will be to analyse two cases of SSR assistance in developing countries. The objective of using case studies is to facilitate a deep discussion on each of the cases. Extended studies may permit general conclusions to be obtained, but they also limit the capability to investigate deeply particular cases. Two studies are done in order to permit a comparison and attain what extended studies provide: more general conclusions. The theoretical part is based on acknowledged literature about the subject. A compilation of different arguments for not engaging in SSR was also collected. The case studies are based mainly on public documents from the governments, and secondary sources of data are used.

II. SECURITY IN THE DEVELOPMENT AGENDA

The 1994 Human Development Report (HDR) introduced the concept of 'human security', a broader definition of security that was intended to capture those sources of insecurity in developing countries that had been played down by the cold war confrontation –such as hunger, disease, repression and disruptions in daily life[4]. The 2005 HDR stated that both components of human security –poverty and the daily lives of individuals– are negatively affected by violent conflict. In that sense, security and development were seen as mutually dependent. As the UN Secretary-General Kofi Annan stated in the Millennium Declaration in 2000, 'humanity cannot enjoy security without development or development without security, and neither without the respect of human rights', this being a particular concern in developing countries where most conflicts are taking place[5].

The dynamics of conflict have changed since the end of the cold war, from interstate conflicts to more internal conflicts. Furthermore, today's conflicts occur mainly in developing countries[6]. This means that the burden of the costs of conflict is primarily borne by the poorest

[4] United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security (Oxford University Press: New York, 1994), p. 23. There are two different concepts of human security. A broader one as developed by UNDP and the Japanese Government, which includes development dimensions, and a narrower one, developed by the Canadian Government, which is limited to security from violence, but not only violence to the state but also to the individual (via small arms, land mines, etc.). Mack, A., 'The concept of human security', Promoting Security: But How and for Whom?, eds M. Brzoska and P. J. Croll (Bonn International Center for Conversion: Bonn, Oct. 2004), pp. 47–50.

[5] UN General Assembly Resolution A/RES/55/2, 18 Sep. 2000.

[6] Dwan, R. and Holmqvist, C., 'Major armed conflicts', SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 2005), p. 83–84.

states in the world. The costs of conflict extend beyond the number of battle casualties. Indeed, in many intra-state conflicts a great number of the dead are civilians. Beyond the loss of human life, the costs of conflict include *inter alia* disability, the collapse of basic infrastructure and psychological stress. The measurement of the broad costs of conflict poses several challenges[7]. The potentially most accurate measurement of the long-term costs of conflict is the HDI. According to the tables on HDI from the 2005 HDR, there are 32 countries classed as having low human development, including 22 countries that have experienced violent conflict at some point since 1990. In addition, 5 of these 22 countries experienced declines in their HDI in the period 1990–2005[8]. This relationship between conflict and underdevelopment inspired the debate regarding the promotion of peace and security as a way of supporting development.

One aspect of this debate concerns the question of what role the security sector plays in development. Frequently, many of the problems of countries in conflict stem from dysfunctional and undemocratic security sector institutions. In other cases, the problem is that a weak and incapable security sector is unable to provide security. In all these cases, while the security sector is part of the problem in conflict countries, at the same time it needs to be part of the solution[9]. Hence, a dysfunctional security sector is an obstacle for development and peace. Some of the donors' attempts at dealing with the security sector in developing countries aim at making it more functional and bound by democratic processes and principles. This section continues by defining the concept that has led this process of reforming the security sector[10].

Security sector governance reform

Most of the literature that defines SSR points out that it is a contested and changing concept. The lack of a clear definition is a problem since it has meant that the concept has been used very broadly—i.e., covering the rule of law, human rights and civil–military relations[11]. However, SSR is implicitly holistic and aims at coordi-

[7] Sköns, E., 'Financing security in a global context', SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 2005), pp. 294–295.

[8] UNDP (note i), p. 154.

[9] McCartney, C. et al. (eds), Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation, Berghof Handbook Dialogue Series no. 2 (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management: Berlin, 2004), p. 6, URL <http://www.berghof-handbook.net/ssr.htm>.

[10] Other concepts entail disarmament, demobilization and reconstruction, for example.

[11] For a list of principles that SSR should aim see Appendix 1.

nating the reform of all sectors that deal with security. This reform of the security sector is not a new issue, but it occurred previously through piecemeal reforms not as an all-inclusive process. Furthermore, SSR is not a matter that concerns only developing countries—many developed countries have undertaken this process. However, this paper focuses on the support of SSR from donor countries to developing countries.

The holism that characterizes SSR derives initially from the development concept of governance. This concept covers the rules, processes and behaviour by which power is exercised. One way to facilitate the understanding of the concept of SSR is to start from a context that presupposes a need to transform this sector. Such a context entails a dysfunctional security sector that fails to provide security to its citizens (by being unable to provide the service or by being the cause of insecurity) or a dysfunctional security sector that lacks democratic control. Thus, SSR is meant to tackle these failings and enhance the supply of security. It is important to bear in mind that SSR varies according to its aims. Several authors, including Ball, Hendrickson and Karkoszka and Bryden and Hänggi, suggest that the form and aims of SSR will be influenced by the specific characteristics of each country—the level of economic development, the type of political system and the particular security situation[12].

The central aspects of SSR are: the establishment of professional security sector forces of a suitable size and with the corresponding appropriate resources; the creation of explicit mandates for the different forces (e.g., police and armed forces); and the formation of democratic controls to regulate the sector[13]. SSR can be seen as having four dimensions: (*a*) political, which mainly concerns civilian oversight; (*b*) social, which aims to guarantee the security of citizens; (*c*) economic, which focuses on the allocation of resources to the SSR actors; and (*d*) institutional, which deals mainly with the professionalization of the security actors. The last dimension is most likely to be ignored by development cooperation interests, since it falls under the framework of military assistance[14]. However, for reform in the institutional dimension to be coherent, it should be done in coordination with reform in the other three dimensions of SSR.

The definition of security sector reform used in this paper is:

[12] Bryden, A. and Hänggi, H., 'Reforming and reconstructing the security sector', DCAF, Security Governance in Post-conflict Peace Building (Lit Verlag: Munster, 2005), pp. 28–30.

[13] Wulf, H., Security Sector Reform in Developing Countries: An Analysis of the International Debate and Potentials for Implementing Reforms with Recommendations for Technical Cooperation (GTZ: Eschborn, Oct. 2000), p. 18.

[14] Wulf (note xiii), p. 19.

The reforms of state institutions whose mandate is to provide security, with the aim of increasing democratic control and efficiency. As well as the armed forces, the police, the intelligence service, etc., the institutions include civil authorities and actors that control and have an oversight to the security sector (i.e., the parliament, civil society and similar actors), and the justice, law enforcement and non-statutory security forces [15].

This paper assumes that SSR includes governance reforms—references to SSR should be taken as including governance reform. In theory, SSR is part of the concept of governance, but in practice, challenges to incorporating security in the development agenda remain. Both donors and recipients are unconvinced of the need for direct engagement in SSR. The following sections investigate some of the arguments of those countries that are sceptical about providing SSR assistance and assess their relevance.

III. THE ARGUMENTS AGAINST ENGAGING IN SSR ASSISTANCE

Most of the donors are engaged in various security-related programmes such as demobilization, de-mining and control of small arms. However, these activities do not engage these countries in supporting comprehensive programmes of SSR; they are piecemeal packages that have been done in the past without a comprehensive view being taken [16]. This section examines why there are so few donor countries engaged directly with SSR and describes the main explanations for scepticism towards SSR. It should be borne in mind that, while these sceptical arguments are a matter of concern for both donors and recipients, the recipient countries feel their ultimate effect. To aid the focus in the comparative case studies, in this section these arguments are divided into those of the donors and those of the recipients (see table 1).

The question of how the security sector might contribute to development is not a new issue. In fact, particularly in the mid-20th century the impression was that the military was a modernizing catalyst, either by being able to effect controversial reforms or by empowering nationalist sentiments to unify countries. Moreover, some economist, support the idea that military industries create spill-over technologies for civilian industries, enhancing the aggregated national production. However, the prediction that the military would act as a modernizer did not come true. Indeed, once the military were in power the perception was that they were human rights abusers, corrupt, repressive and undemocratic (particularly after the

[15] Adapted from Hendrickson and Karkoszka (note iii), p. 179.
[16] Wulf (note xiii), p. 12.

several bloody coups d'état in Africa and Latin America). Furthermore, as Brauer demonstrates, the spill-over from military industries proved to be less beneficial to national industrial production than the reverse spill-over from civilian industry[17].

The donors' arguments

The confrontation between East and West during the cold war was also reflected in the patterns and style of aid delivery. Strategic objectives often influenced the two blocs' delivery of international aid, with the aim of encouraging a specific country to join (or remain in) one of the political and economic systems. For instance, countries such as the USA and France, which incorporated security assistance in their development packages, often gave more in military assistance than in development cooperation[18]. Such aid was mainly in the form of weapons or military training.

With the end of the cold war, there was hope that, together with the reduction of the levels of military spending, the patterns and style of aid delivery would change. The first of these expectations, the reduction of military spending, implied that resources would be released from the military for other sectors of the economy—the so-called peace dividend. High military expenditure was seen as unproductive since public spending priorities were diverted from key development areas such as health and education. This, together with the structural adjustment programmes from the international financial institutions (IFIs), put pressure on developing countries to reduce their military budgets[19]. The second of these expectations, a change in the patterns and style of aid delivery, meant that development agencies disengaged from the work with security-related programmes, as it resembled working with those responsible for the coups d'état of the past. The development institutions wanted to avoid the use of international cooperation as a cold war-type strategic tool[20].

From these perspectives arise two of the important arguments for scepticism towards incorporating SSR in the development agenda. First, one of the central ideas of the peace dividend is that there are to be

[17] Brauer, J., 'The arms industry in developing nations: history and post-cold war assessment', Paper presented at the conference Military Expenditures in Developing and Emerging Nations, Middlesex University, London, 13–14 Mar. 1998, pp. 6–10.

[18] Wulf (note xiii), p. 13.

[19] On structural adjustments and the peace dividend from the IMF see Hamind, D. et al., 'Military spending, the peace dividend, and fiscal adjustment', IMF Staff Papers, vol. 48, no. 2, (IMF: Washington, DC, 2001), URL <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/02/pdf/davoodi.pdf>

[20] Wulf (note xiii), p. 13.

extra resources to spend on social priorities. Some donors fear that including the SSR agenda in development assistance would have the opposite effect: that *resources for social sector assistance would be diverted to security-related issues*, possibly reducing the overall support for social matters. This could be particularly the case for the development assistance budget, since it is usually limited and different programmes compete for resources. It is important to bear in mind that financing security is an expensive endeavour, which usually requires a long-term engagement from both donors and the recipient countries. Furthermore, SSR often increases the levels of security expenditure in the recipient countries, at least in the short term, caused by, for example, modernization programmes and training. While funding for these may be provided initially by the donor country, the recipient has to sustain them, thus diverting resources from the social sector to the security sector at the national level.

The second argument studied here arose particularly after the terrorist attacks of 11 September 2001 on the USA: that *development assistance will return to cold war-style strategic support*, with the role of the recipient countries in the 'global war on terrorism' will dictate the direction of the aid policy.

However, the scepticism also arises from the complexity of integrating the SSR programmes themselves, which endorses the third fear: that *coordination and coherence are too problematic*. The ideal incorporation of SSR in development policy would require coordination and coherence from the donor's defence ministry, development agency and often trade ministry. For instance, there is often conflict between the interests of the development agencies' policies, which pressure recipient countries not to buy unnecessary weapons, and those of the donor's trade ministry, which push for arms sales to the same recipient countries. Another difficulty might arise when the various government departments involved have to differentiate between what is military assistance and what is SSR. While some argue that the supply of arms should be part of SSR, as it promotes the efficiency of the security sector, others argue that it is military assistance, as it might endorse interests in conflict with the development agenda. A consequence of the latter argument is that OECD countries cannot include assistance to the military in their development cooperation budgets. Some argue that denying involvement with the military means ignoring a major source of development problems and of possible solutions and so prevents the donor countries from engaging in holistic programmes of SSR[21]. In fact, the exclusion of the support for the military sector from development

[21] On the supply of arms to aid-recipient countries in the context of SSR see Wulf, H., 'Chances, dilemmas and obstacles of the security sector reform', McCartney, C. et al. (eds), Security Sector Reform: Potentials

agencies' programmes means that strong coordination is required with the donors' defence and foreign affairs ministries in order to prevent piecemeal reforms that do not entail comprehensive SSR.

The problems of coordination and coherence are also often present in the donor community. In particular, some donors have specific programmes for supporting SSR and have undertaken the institutional reforms required for providing coordinated policies, whereas other donor states are struggling to understand and integrate the SSR concept. This has affected the overall coherence and coordination between donors due to differences in terminology and approaches. The main examples of this particular situation are the differences between the approaches of the UK, the USA, Germany and France. The UK has integrated different government institutions (with the Ministry of Defence (MOD), the Department for International Development (DFID) and the Foreign and Commonwealth Office (FCO)) to form a coordinated and holistic policy for SSR. In contrast, the USA has not even internalized the concept of SSR and there are several agencies conducting SSR programmes in a disorganized manner. Germany has a coherent approach but has been reluctant to engage more directly with the military, supporting mainly justice and internal security and the reform of the police. Finally, France has not so far engaged directly in SSR. Some donors may find the process of coordination and coherence too complicated and hence may prefer to stick with classical development assistance programmes [22].

The fourth sceptical argument—that *countries in need of SSR are fragile states that are difficult to work with*—arises since the countries that are usually in need of SSR support are conflict-torn or post-conflict states. According to Collier and Hoeffler, the returns from providing aid in post-conflict situations are greater in terms of increasing the levels of growth than in other situations, particularly in the first four years after conflicts are resumed[23]. Nevertheless, engagement of the donor community with fragile states remains low. This probably explains why involvement in SSR programmes is also quite short. Engaging in SSR implies working with these complicated partners, the fragile states, which have often been avoided by

and Challenges for Conflict Transformation, Berghof Handbook Dialogue Series no. 2 (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management: Berlin, 2004), pp. 71–74.

[22] Wulf, H., 'Security sector reform in developing and transitional countries', McCartney, C. et al. (eds), Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation, Berghof Handbook Dialogue Series no. 2 (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management: Berlin, 2004), pp. 9–28.

[23] Collier, P. and Hoeffler, A., 'Aid, policy and growth in post-conflict societies', Development Research Group, World Bank, Washington, DC, Oct. 2002, p. 8.

the donor community since they are too complicated to work with or lack strategic importance. The difficulties of working with fragile states in SSR issues are numerous. For instance, the SSR recipients are often post-conflict countries, since there is usually more willingness to engage in all level of reforms following conflict. However, even though there is willingness, these countries' institutional capacity to support development programmes is weak. Often a recipient country's lack of enthusiasm for engaging with reforms is confused with a lack of commitment to democracy or even peace. Instead, such unwillingness is due to lack of instruments, resources and assistance to pursue the difficult changes that constitute a reform[24]. So, in spite of the higher potential of aid in post-conflict countries, the donor community has a pessimistic view of such situations. In addition, donors are reluctant to engage in long-term development plans in conflict-prone countries due to their instability[25].

SSR can also be implemented in conflict-torn societies with whom reluctance to work is probably even greater. In this situation the military might be unwilling to make any type of change given its unstable security environment. The reluctance might have strategic explanations or even be caused by suspicious of external support. But it can also be an excuse to maintain the power invested to the military. This lack of a favourable partner might give disincentives to donors in engaging with conflict-torn states.

Table 1.

ARGUMENTS AGAINST ENGAGING IN SSR ASSISTANCE

From the donor countries' perspective	From the recipient countries' perspective
Resources diverted to the military	Security is a sensitive area for national sovereignty
Return to cold war-style strategic support	Difficult balance between efficiency and democracy
Problems of coordination and coherence	Focus on supporting the forces authorized to use force
Working with complicated partners	Lack of local ownership

[24] Hendrickson, D. and Karkoszka, A., 'Security sector reform and donor policies', eds A. Schnabel and H. G. Ehrhart, Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding (United Nations University Press: New York, 2005), p. 34.

[25] Addison, T. and McGillivray M., 'Aid to conflict-affected countries: lessons for donors', Conflict, Security and Development, vol. 4, no. 3 (2004).

The recipients' arguments

As stated above, the reluctance to engage in SSR programmes also comes from the recipient countries. There are four sources of this reluctance. First, *security is a sensitive area* that involves dealing with one of the sectors most relevant to the sovereignty of a country. Often the security institutions—usually the military and the police—have deep-seated nationalist feelings and so it is difficult for them to accept external interference in their affairs. The citizens share this sensitivity, since the security of a country has been historically recognized as a matter of national integrity.

Second, there is a *difficult balance between efficiency and democracy* when implementing SSR programmes[26]. In this context efficiency means the rapid and effective solution of the security problems of a country, while democracy is the preservation of principles and values such as accountability, the rule of law, separation of powers, participatory processes, etc. The desire of some donor countries for quick solutions has sometimes meant that the importance of stable institutions and processes that will make the reform longer- lasting has been overlooked. This type of aid is uninteresting for the developing country as the assistance do not provides lasting results and do permit interference in a sensitive area as security. This disregard of the importance of democratic processes in attaining security has led, in some cases, to the third fear: a *focus on supporting the reform of the institutions authorized to use force* (among them the armed forces, the police and paramilitary forces), leaving aside key actors in the governance of the security sector. Given that these forces often represent the powerful institutions of a state, there is a reinforcement of the security interest of the elites. This has led to the ignoring of the involvement of grassroots actors in the definition of the security concerns, affecting the overall ownership of the SSR programmes[27].

Furthermore, the recipient countries often perceive their security problems as too complex for donors to understand. Hence, they fear that the SSR programmes suggested by the donors are not suitable for their specific situation. This scepticism is not ill founded. Countries' experience from the IFIs' structural adjustment

[26] Presentation from Edmunds, T., 'Security sector reforms in transforming societies', Seminarium om SSR [Seminar on SSR], Organized by the Folke Bernadotteakademins Forskarforum, Swedish Ministry of Foreign Affairs, Stockholm, 25 Apr. 2006.

[27] See Farr, V. A., 'Voices from the margins: a response to security sector reform in developing and transitional countries', McCartney, C. et al. (eds), Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation, Berghof Handbook Dialogue Series no. 2 (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management: Berlin, 2004), pp. 63–70.

programmes, particularly in the 1980s and 1990s, left a suspicion of the understanding of particular country situations. The 'one-size-fits-all' methodology in the economic policies promulgated by the IFIs left devastating effects in many developing countries. The SSR programmes promoted by the developed countries are not far from this phenomenon. Indeed, current programmes assisting SSR have been mainly about the diffusion of the Western norms and practices of the security sector to the recipient countries[28]. This gives rise to the recipient countries' fourth fear: that *SSR lacks local ownership* in many cases.

While the arguments against engaging in SSR are shared by both donor and recipient countries, they have been presented separately here in order to simplify the focus of this paper. The list of reasons to be sceptical about engagement in SSR in the development agenda could be longer than that given here. Even though there might be many reasons not to engage in SSR, the reality is that security problems still pose great challenges for some countries in achieving better living standards. This reality has to be confronted somehow by both the donors and the developing countries. The following section of this paper examines if this scepticism about engagement in SSR is relevant or not.

IV. ENGAGING IN SSR ASSISTANCE: THE CASES OF COLOMBIA AND SIERRA LEONE

This section studies two countries that have been implementing SSR policies supported by donor countries: Colombia and Sierra Leone. These countries differ in many respects—geographical location, history, political and economical development, just to mention a few—prompting some to argue that these are not comparable cases. However, there are some similarities and differences, particularly regarding the two SSR processes, that make the comparison interesting, as is described below. This section first justifies the selection of the country studies of Colombia and Sierra Leone, then presents brief background information on both countries, and finally looks at whether the donors' arguments for not engaging in SSR are relevant. Two specific arguments will be examined for both countries: (*a*) the diversion of resources to the military; and (*b*) the problems of coordination and coherence.

The choice of US assistance to Colombia and British assistance to Sierra Leone

The selection of the case studies was not straightforward for this study. Given

[28] Hendrickson and Karkoszka (note xxiv), p. 32.

that the subject of SSR is a relatively new issue, the quantity and quality of evaluations on the topic are limited, and hence there are restrictions on the availability of information. However, the novelty of the SSR agenda is not the only explanation for this scarcity: indeed, in contradiction to one of the SSR objectives—to promote openness and transparency in the security sector—information on SSR is often available from neither the donors nor the recipient countries due to the sensitivity of the matter: the security sector[29].

Even though case studies can be too specific and present many limitations to provide generalized conclusions, they can elucidate particularities that extended studies overlook. There are two main similarities and two main differences that motivate the comparison between the cases of US assistance to Colombia and British assistance to Sierra Leone. First, the USA and UK are among the countries with the highest aid delivery in absolute terms. This makes them relevant cases to investigate from the donor perspective. Second, Colombia and Sierra Leone, respectively, are large security assistance recipients from these two donor countries. Third, the USA and UK have different approaches to SSR, making interesting their comparison for the investigation. Finally, Colombia and Sierra Leone are in different conflict stages. The first is in a conflict phase, while the latter is a post-conflict country. In sum, the objective is that this set of similarities and differences complement each other to provide an illustrative comparison and to elucidate appealing conclusions.

The case of Colombia is studied over the period 1999–2005 and the case of Sierra Leone over 2002–2005. The chosen periods reflect the years in which the respective donor countries engaged directly in SSR assistance in these countries. From the list of arguments against engaging in SSR given in section III, only two of the donors' arguments will are examined for both cases: (*a*) the diversion of resources to the military; and (*b*) the problems of coordination and coherence. These arguments were chosen since they focus on the funding perspective of the donor support, which reflect the donor's strategy to assist the recipient country. This permits the examination of whether the assistance style illustrates the arguments against engaging in SSR.

Colombia: a background

Unlike the rest of Latin America, Colombia has been a relatively stable democracy. Of all the countries in the region, Colombia has the longest uninterrupted democratic regime. However, the fact that a country has held elections does not imply that it acts entirely demo-

[29] Please see section II of this paper.

cratically or pluralistically. Indeed, with the virtual disappearance of the Sendero Luminoso guerrillas in Peru, Colombia is the only country in South America with an active armed conflict[30]. Like all armed conflicts, that in Colombia is complex. Essentially, there are two main rebel groups that defy state control. Both are leftist and continue to promote their Marxist ideology, although some experts point out that economic interests from the revenues from kidnapping and drug-trafficking have replaced these beliefs[31]. Right-wing paramilitary groups and the widespread drug-trafficking in the country have also propelled the conflict. The paramilitary groups are involved in drug-trafficking and have connections with the legal armed forces in Colombia. The root causes of the Colombian conflict are: a mixture of a weak state with little state presence in much of the country and, hence, weak rule of law; economic and social inequalities, particularly unjust distribution of land; and a mostly oligarchic political system. The two latter factors do not inevitably lead to conflict, but combined with a weak state provide avenue for the expression of discontent through illegal means. The security sector in Colombia should be understood within the context of this internal ongoing conflict.

SSR in Colombia does not concern a transition from a military regime to a democratic system, as it does elsewhere in Latin America. Nevertheless, as in other countries in the region, the Colombian military uses methods that just maintain a democratic façade[32]. Thus, even though Colombia has a democratic regime, many of the actual procedures it employs in the security sector do not correspond to the governance principles. Indeed, in many cases the channels needed for governance of the security sector exist, but civilian interest in the armed forces and the way they combat the country's security problems is quite low[33]. On the contrary, there is large popular support for strengthening the security sector to end the internal conflict, as was seen in the 2002 presidential elections. However, as Thomas Bruneau has demonstrated, actual civilian interest in making the security sector account-

[30] While the number of battle- related deaths in Colombia in 2004 was more than 700, in Peru it was only 25. See Harbom, L. and Wallensteen, P., 'Patterns of major armed conflicts, 1990– 2004', SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 2005), pp. 129–132.

[31] Dwan and Holmqvist (note vi), p. 92.

[32] Diamint, R., 'Security challenges in Latin America', Bulletin of Latin American Research, vol. 23, no. 1 (2004) p. 49.

[33] Hamburger Informationen zur Friedenforschung und Sicherheitspolitick, 'Towards more effective assistance in security sector reform', Policy Brief, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Hamburg, June 2002, p. 4.

able is very low[34]. For instance, when the defence budget is discussed in Congress, it is approved the day after it is presented. The reason for such a paradox could be the fear of the armed forces that part of the Colombian population feels.

Several civilian massacres at the hands of paramilitary forces with the support or negligence of the military have made part of the civil society distrustful of the armed forces[35]. Furthermore, the democratic procedures in Colombia are seen by the armed forces as an impediment to fulfilling their mandate, along with the obstacles caused by the extended functions of the armed forces[36]. The air-mobile battalion for the interdiction of drugs is an example of traditionally civilian functions that are carried out by the military[37]. Hence, the unstable civil–military relations can explain this paradoxical approach to security.

In addition to the problems of civil–military relations, the security sector in Colombia is hampered by weak rule of law. Not only is the system inefficient, corruption is also widespread. For instance, even though the justice sector is independent it is still overloaded, corrupt and intimidated by both rebel groups and criminal gangs, and hence is ineffective[38].The country is also confronting new security sector challenges from the peace negotiations with the paramilitaries during the administration of President Álvaro Uribe Vélez. Disarmament, demobilization and reintegration (DDR) programmes, typical in post-conflict situations, have been going on with the right-wing paramilitary groups. There are fears that some demobilized paramilitaries have rejoined non-demobilized paramilitary groups. Others fears concern the possible retaliation from the left-wing rebel groups in those areas in which the paramilitaries were demobilized, facilitated by little protection from the state.

The USA is the main donor of support to Colombia's SSR programme. During the period 1999–2005 total US expenditure on assistance to Colombia was approximately US$3 billion[39]. Co-

[34] Bruneau, T., 'The military in post-conflict societies: lessons from Central America and prospects for Colombia', Security Sector Reform and Post-Conflict Peace Building (United Nations University Press: New York, 2005), p. 234.

[35] Example of massacres are the ones of Mapiripán (July 1997), Barrancabermeja (May 1998), La Gabarra-Tibú (Aug. 1999) and San José de Apartadó (2005). Watson, C., 'Civil–military relations in Colombia: a workable relationship or a case of fundamental reform?', Third World Quarterly, vol. 21, no. 3 (2000), p. 538.

[36] Watson (note xxxv), pp. 538–39.

[37] Watson (note xxxv), pp. 542.

[38] US Department of State, '2002–2003 report on supporting human rights and democracy: the U.S. record', Washington, DC, 24 June 2003, URL <http://www.state.gov/g/drl/rls/shrd/2002/21761.htm>.

[39] Sköns, E. et al., 'Military expenditure', SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International

lombia is the major recipient of US aid in the western hemisphere and the fifth in the world after Iraq, Israel, Egypt and Afghanistan[40]. The principal reasons are that Colombia produces around 90 per cent of the cocaine and 40 per cent of the heroin entering the USA[41] and has three illegal armed forces listed by the US State Department as terrorist groups (the two main left-wing guerrillas and a right-wing paramilitary group). Hence, the USA has identified two major threats in Colombia: drugs-trafficking and terrorism.

The USA's strong involvement in Colombia began after the Colombian Government called for international support in its 1999 Plan Colombia initiative. This aimed at restoring the peace negotiations with the rebel groups and reinforcing the war on drugs while providing alternative economic activities to drug production. Other components of the plan are to reform the security sector by modernizing the armed forces and police, making an efficient justice system and supporting the protection and respect of human rights[42].

The first main focus of the US assistance to Colombia is to decrease the levels of illegal drugs coming into the USA through the interdiction of illicit flights, aerial eradication of drug crops and alternative development. The US support to Plan Colombia can be understood within the SSR framework. As explained above, the plan's aims include modernization of the security sector, including the armed forces and the justice system. Within these programmes, the USA intends to support the regaining of state control over isolated areas of Colombia, providing the proper equipment and training to both the military and the police and assisting in the professionalization of the armed forces. The USA also supports democratic and rule-of-law projects in the security sector; assists the justice system to be more efficient through the creation of more capable and organized justice mechanisms; gives aid for the training of auditing officers for promoting transparency and less corruption; and supports human rights protection[43]. It should be borne in mind that training and support

Security (Oxford University Press: Oxford, 2005), table 8.7, 'US assistance to Colombia by programme, financial year 1998–2005', p. 332.

[40] US Government Accountability Office (GAO), 'Drug control: U.S. non-military assistance to Colombia Is beginning to show intended results, but programs are not readily sustainable', GAO Report-04-726, Washington, DC, July 2004, p. 7.

[41] GAO (note xl), p. 4.

[42] US Department of State, 'Plan Colombia', Fact Sheet, Washington, DC, 14 Mar. 2001, URL <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2001>.

[43] GAO (note xl), pp. 18–21.

in combating drugs-trafficking is part of a holistic view of SSR, since the illicit drugs trade in Colombia is a major threat to the country's stability.

The arguments against engaging in SSR assistance: the case of Colombia

This section examines whether the arguments from the donor community perspective for not engaging in SSR support are illustrated in the case of the US assistance to Colombia, particularly the arguments regarding: (*a*) the diversion of resources to the military; and (*b*) the problems of coordination and coherence.

The diversion of resources to the military

When examining SSR assistance, the fear of transfer of resources from the social sector to the security sector can occur in both the national and international spheres. The international assistance can influence some national public policies since programmes that are initially financed by the donors must be followed and sustained by national governments.

Examining the trends in the security spending of a country is a complicated matter. The most widely recognized data measuring the investment of public expenditure priorities on security only include the military sector, excluding the police and the justice sector for instance. However, if the police forces have paramilitary functions, they are included in the definition of military spending, which is the case for Colombia[44]. This section considers the military expenditure (including the police) of Colombia for the period 1995–2004.

During this 10-year period, Colombia increased its military expenditure as a share of GDP from 2.6 per cent in 1995 to 3.8 per cent in 2004 (see table 2). This means that the burden on the Colombian economy represented by military expenditure increased by 46 per cent over this period. There are two main peaks in the

Table 2.

MILITARY EXPENDITURE IN COLOMBIA AS A SHARE OF THE GROSS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Military expenditure	2.6	2.8	2.9	3.1	3.5	3.4	3.8	3.6	3.8	3.8

Source: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Military Expenditure Database, SIPRI, Stockholm, 2006, URL <http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html>.

[44] Stålenheim, P., 'Sources and methods for SIPRI military expenditure data', SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 2005), pp. 374–76.

increase of military expenditure in Colombia, one in 1999 and the other in 2001. The military burden has been maintained since 2001 at or near its highest point of 3.8 per cent of GDP. Two key questions are examined below. First, whether there is a correlation between the increase in military expenditure and the decrease in social spending; and second, whether the US support of the SSR in Colombia has a causal relation with this.

Regarding the first question, for simplicity social expenditure will be limited to spending on education and health[45]. In order to illustrate whether there has been some diversion of social expenditure to the military, expenditure on education, health and the military in Colombia for the period 1998–2001 can be considered[46]. Establishing this correlation can be problematic because there are many other factors that could determine changes in public budget management, or variations in the military expenditure could be reflected in other areas of the public spending—not necessarily in education and health. However, this paper assumes that since Colombia is a resource-limited country, and some of the major areas of public expenditure are usually education, health and the military, any variation in the spending of one of the sectors will modify the investment in the others. According to Colombia's 1991 Constitution, both education and health are public spending priorities[47]. However, despite this prioritization, the overall levels of social expenditure, particularly education, has been decreasing as can be seen in table 3.

For the first three years, 1998–2000, the levels of spending on both education and health were higher than the military budget. Nonetheless, the share of education spending has decreased during these four years (by 22.2 per cent), with a particular drop between 2000 and 2001 of 21 per cent. Simultaneously, military expenditure increased over the four years, by 22.6 per cent, roughly the same percentage change as the decrease in education expenditure. The public spending on health has remained relatively stable. Thus, there has been a change in the public expenditure priorities in Colombia over this period, particularly regarding education and military spending.

[45] Broadly speaking, social expenditure covers public and private allocations in a broad range of other areas. Since the aim is to compare public expenditure priorities, the private spending in this sector will be excluded.

[46] This period was chosen because of the availability of comparable data, while it also coincides with the major changes in military expenditure level in Colombia. For the methodology for the data selected see Perdomo, C., 'Methodology for international comparison of government priorities', Background Paper, SIPRI, Stockholm, 2004, URL <http://www.sipri.org/contents/milap/milex/bgpapers/frontpage.html>.

[47] Constitución Política de la República de Colombia [Political constitution of the Republic of Colombia], 1991, Chapter IV, Article 361.

Table 3.

EDUCATION, HEALTH AND MILITARY EXPENDITURE IN COLOMBIA AS A PERCENTAGE OF GROSS DOMESTIC PRODUCT, 1998–2001

	Education	Health	Military
1998	4.5	3.5	3.1
1999	4.3	4.0	3.5
2000	4.4	3.7	3.4
2001	3.5	3.6	3.8

Source: Perdomo, C., 'Tables of military and social expenditure', Background Paper, SIPRI, Stockholm, 2004, URL <http://www.sipri.org/contents/milap/milex/bgpapers/frontpage.html>.

Establishing the causal relation connecting this change in public spending priorities in Colombia with the USA's SSR assistance to Colombia has to be done with caution. The initiative to implement a plan to promote peace, economic development and the enhancement of security was made by Colombian President Andres Pastrana in 1999, which coincides with the first boost in military spending. Under Pastrana's government the number of soldiers increased from 79 000 to 140 000, mostly accounted for by a tripling of the number of professional soldiers[48]. It was the Colombian Government that asked for international support for Plan Colombia, with the USA being the country that contributed the most. However, as a report from the US Congressional Research Service has established, the objectives of Colombia and the USA for Plan Colombia differ, although they overlap in some respects (e.g., the drugs fight)[49]. While for Colombia the objectives of the plan are to promote peace and economic growth, for the USA are to stop the trafficking of cocaine and heroine from Colombia. Over time, the emphasis of Plan Colombia shifted to increase the focus on the USA's objective. This was clear with the national shift towards prioritizing the military under President Uribe's administration, which for example established by decree in 2002 a war tax that totalled 2.6 billion pesos to be distributed in 2002–2004[50]. Thus, although this was clearly a national decision, the effect of the US support to Colombia has important consequences for the recipient's national policies. For instance, if the USA provides 16 UH-60L/

[48] 'Profile: Andres Pastrana', BBC News, 15 Jan. 2002, URL <http://news.bbc.co.uk/1/1759419.stm>.

[49] Veillette, C., 'Plan Colombia: a progress report', Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, Washington, DC, 9 May 2005, p. 2.

[50] Stålenheim, P. et al., 'Tables of military expenditure', SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 2005), p. 369.

S-70A Black Hawk helicopters to Colombia, 14 for the army and 2 for the police, as was the case in 2001[51], the Colombian Government would have to maintain the machines and train its soldiers to make use of the helicopters. The USA provided integrated logistics services, technical assistance and field services in this specific case, but at some point these activities will have to be supported by the government of Colombia. Hence, even though the strong focus on the military has been a national

Table 4.

US ASSISTANCE TO COLOMBIA BY SOURCE, FINANCIAL YEARS 2000–2004

Figures are in US$ m. Years are financial years.

Type of assistance	2000[a]	2001	2002	2003[b]	2004	Total
Agency[c]						
Department of State[d]	774.9	48.0	275.4	416.6	495.8	2 110.7
USAID[e]	123.5	0	104.5	122.2	122.2	472.4
Department of Defense	128.5	190.2	119.1	165.0	122.0	724.8
Total	1 026.9	238.2	499.0	703.8	740.0	3 307.9
Of which non-military[f]						
Obligated	125	24	151	152	123	575
Expended	1	130	97	59	23	310

[a] Figures for 2000 include funds appropriated for Plan Colombia through the 2000 Emergency Supplemental Appropriations Act.

[b] Figures for 2003 include $93 million in foreign military financing funds appropriated in the 2003 Foreign Operations, Export Financing, and Related Appropriations Act; $34 million appropriated to the Department of State; $34 million in the 2003 Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act; and $1 million for foreign military financing allotted from the supplementary appropriation for financ ial year 2003.

[c] These figures are for appropriations.

[d] These figures include $88 million in funding transferred by the Department of State to the Department of Justice for its rule-of-law programmes.

[e] In financial years 2000–2003 the Department of State transferred $375 million to USAID for alternative development, democracy and rule of law, and internally displaced persons programmes. In financial year 2004 the US Congress directly appropriated money for these programmes to USAID.

[f] The Department of State's Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs did not provide complete funding data. As a result, the table may not reflect what was actually promised (obligated) and spent (expended).

Source: US Government Accountability Office (GAO), 'Drug control: U.S. non-military assistance to Colombia is beginning to show intended results, but programs are not readily sustainable', GAO Report-04-726, Washington, DC, July 2004, table 1, p. 8, and table 2, p. 9.

[51] 'Pentagon contract announcement', Defense-Aerospace.com, 15 Dec. 2000, URL <http://www.defense-aerospace.com/produit/3907_us.htm>.

initiative from the Colombian state, this tendency has been reinforced by the patterns of the US assistance.

The second sphere of the possible diversion of resources is the transfer of funds from the social-related assistance budget to security-related issues. The US assistance to Colombia has been accused of suffering myopia[52]. Its strong focus on the 'hard' security aspects of the conflict in Colombia has led to an unbalanced support which concentrates mainly on the military and police, while leaving aside key social aspects of the conflict. Between 2000 and 2004 approximately 82 per cent of the US assistance to Colombia was for the provision of training and equipment for the military and the police[53]. Of the US$3.3 billion aid from the USA to Colombia in the period 2000–2004, only $575 000 was for non-military assistance (see table 4). The US assistance given to Colombia is quite large but it has been constrained by the strong focus on military aspects, such as controlling the illicit traffic of drugs and, subsequently, the global war on terrorism (which relates to another negative argument from the donor countries of the strategic use of aid discussed in section III).

The non-military package of the US assistance to Colombia is the one that supports some of the governance aspects of SSR. The package includes, for example, programmes to enhance the criminal justice system, promote human rights, support local government, and promote transparency[54]. Some improvements are noticeable in this dimension, but the projects often face obstacles such as lack of funding and insecurity, which affect the overall attainment of the programme's aims[55]. These budget cuts have led to, for example, the lowering of the initial targets, obstacles to the hand-over of responsibility for these programmes to the Colombian Government or even the endangering of the sustainability of the projects. Various governance areas need further support. For instance, the justice sector, even though it is independent, is still overloaded, corrupt and intimidated by the rebel groups and criminal gangs, and hence ineffective[56]. At the same line, establishment of democratic control of the military is in progress, but there are still gross violations of human rights by the armed forces. The US State Department has acknowledged that even

[52] Christman, D. W. et al., Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region, Report of an Independent Commission Sponsored by the Council on Foreign Relations Center for Preventive Action (Council on Foreign Relations: New York, 2004), p. 15.

[53] Sköns et al. (note xxxix), p. 334.

[54] Veillette (note xlix), p. 10.

[55] GAO (note xl), p. 3.

[56] GAO (note xl), p. 11.

though the military is under civilian control, there are still cases of military consent for paramilitary activities and violation of human rights remains a problem[57]. As is shown below, these cuts in the non-military support to Colombia are a result of the limited coherence and coordination of the US assistance to Colombia.

The problems of coordination and coherence

Assessing the problem of coordination and coherence involves looking at how the internal agencies in the donor country work with those of the recipient country and with the rest of the international donor community. Particularly in the case of SSR the USA has not taken a coordinated approach to its policies, and this is evidenced in Colombia.

The main US offices working to support Plan Colombia are the International Narcotics and Law Enforcement (INL) office of the State Department, the United States Trade Representative (USTR), the United States Agency for International Development (USAID), the Drug Enforcement Administration (DEA) and the Department of Defense through the Southern Command. Two main reports on Plan Colombia have underlined the deficiency in coordination between these agencies. According to the Council on Foreign Relations each of these offices pursues its programmes in a policy vacuum[58]. A report from the US Government Accountability Office in 2004 further described the problems with internal coordination faced in many of the non-military programmes in Colombia. Among many examples, the report stated that some grantees of non-military assistance programmes have never met in order to coordinate their work due to barriers and disincentives. For example, some projects are executed by two different grantees, and if the beneficiary targets are achieved by only one of the grantees the project can be claimed to be accomplished. This has created disincentives to cooperate among grantees, while also creating individual competition[59]. One example is that half of the grantees working with USAID did not know that the US State Department was also involved with their programmes, in this case assistance to displaced people; they therefore had no knowledge of whether the beneficiaries had already received humanitarian assistance from the State Department[60].

The coordination between the USA and the international community has been neglected since the beginning of

[57] Veillette (note xlix), p. 11.

[58] Christman et al. (note lii), p. 18.

[59] GAO (note xl), p. 23.

[60] GAO (note xl), p. 24.

Plan Colombia. The European Union (EU), Japan and the United Nations (UN) disagreed with the USA's focus on assistance for counter-narcotic activity and have instead engaged in separate small projects in Colombia, without coordination. In addition, while the EU and UN keep condemning the Colombian state for gross violation of human rights (while recognizing that it is not a state policy), the USA continues to certify Colombia as meeting human rights standards. In fact, several non-governmental organizations that monitor human rights have criticized the US State Department for continuously certifying Colombian progress on human rights issues[61]. The international community has no coordinated voice on this matter, hence it has been sending mixed messages to Colombia while the USA has portrayed the EU and UN as making unfair judgments on the situation in the country. For example, in the beginning of 2006 Colombian Vice–President Francisco Santos Calderón publicly questioned the data published in a UN report and regretted that the document was not objective while pretending to be neutral[62]. Relations between the Colombian Government and the UN have been unstable, particularly during the Uribe administration, deterring further engagement by the UN[63].

Regarding the coherence of the programme, attaining peace in Colombia requires a move beyond the strong support for counter-narcotic activity. It will require a holistic approach that entails assistance to the peace negotiations and the subsequent DDR process; strong support for addressing Colombia's rural and infrastructure problems; cooperation to create a regional trade regime; and more general development initiatives for the neglected areas of the country[64]. As a report from the Council on Foreign Relations has established, there has been an excessive focus on the supply side of the drugs problem, plus the sustainability of the anti-drug initiatives is in question. As long as social inequalities and injustices remain in the country, the incentives for engaging in illicit drugs cultivation and trafficking will remain. The Council on Foreign Relations thus suggests that the USA strongly supports land reform and rural development in Colombia. Another area of focus

[61] Veillette (note xlix), p. 11.

[62] 'Representante de Derechos Humanos de la ONU, Michael Frühling, se despide de Colombia' [UN Human Rights Representative, Michel Frühling, says goodbye to Colombia], El Tiempo, 21 Feb. 2006, URL <http://eltiempo.terra.com.co/coar/DER_HUMANOS/derechoshumanos/ARTICULO-WEB-_NOTA_INTERIOR-2755285.html>.

[63] 'The UN's Consolidated Inter-Agency Appeal for $62 million in humanitarian assistance to Colombia is underfunded. Donations as for November 2003 amounted to approximately $14 million, of which the US contributed about 42 percent.' GAO (note xl), p. 24.

[64] Christman et al. (note lii), p. 30.

should be the Alternative Development Program (ADP), which should complement the Aerial Eradication Program (AEP) in order to provide new opportunities for peasants to withdraw from illicit markets. Currently, these programmes are not fully complementary due to lack of efficient and sufficient support to the ADP–for the ADP to be comprehensive would need approximately US$4 billion over 3 years, while USAID plans to give only US$234 million[65].

The mainly military and counter-narcotics emphasis of the USA is not having the intended results. The US State Department admitted the shortcoming in the US approach to Colombia, while quoting a 2006 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). The latter pointed out that, while 170 000 hectares of illegal coca plantations have been destroyed, in 2005 the drug producers replanted nearly the same area[66]. Drugs-trafficking alongside other criminal acts such as kidnapping fuels the conflict in Colombia. However, these are not the essence of the Colombian conflict. As stated above, the country has weak rule of law, widespread corruption, oligarchic economic and political systems, and tremendous social injustices.

In conclusion, the USA's focus on the military approach in Colombia has led to a diversion of resources from the social sector to the military, both in the US assistance package to Colombia and in the recipient's national public spending priorities. The US support is not achieving its objectives, due in part to the lack of coherence and coordination of the assistance. Hence, these specific arguments against engagement in SSR are illustrated by the case of US assistance to Colombia. However, a combination of even more factors probably contributes to this outcome, such as the limited knowledge of the Colombian conflict in the USA, the use of assistance as a strategic tool or the short-term interest in attaining quick results. It would be misleading to conclude that all donors that have been involved in SSR have faced as many limitations as in this case. Indeed, there are some successful cases that prove the opposite, such as the case of the UK's assistance to Sierra Leone.

Sierra Leone: a background

West African countries are quite unstable given their experiences with civil wars and their widespread poverty. Sierra Leone's experience is therefore not unique, but in the 2005 HDR its HDI was second lowest (176th of 177 countries) and its civil war was one of the most violent, known for its cruel mutilation practices

[65] GAO (note xl), p. 11.

[66] 'US policy at a critical crossroads', Latin America Security & Strategic Review, Mar. 2006, URL <http://www.latinnews.com/lss/LSS9492.asp?instance=2>.

and the large number of child soldiers. Around 500 000 people were displaced and nearly 60 000 died as a consequence of the conflict[67]. While the complexities of every violent conflict are numerous, this section gives a brief description of the history of the conflict in Sierra Leone in order to frame the country's security sector challenges.

The conflict started in 1991 when rebel groups, with support from Liberian groups, rose against the Sierra Leonean Government which, as well as being corrupt, was highly centralized in the capital, Freetown, thus neglecting far away provinces and the large youth population. The conflict was fuelled by the propagation of small arms and illegal financing through the mining of diamonds. During the conflict three coups d'état took place; in one case (1997) the coup leader invited the leader of a rebel group to share government. The Economic Community of West Africa States (ECOWAS) Monitoring Group (ECOMOG), which was mainly Nigerian, restored the democratically elected government in 1998, but the rebel groups continued fighting, taking over large parts of the country. In 1999 the Sierra Leonean Government and the rebel groups signed a peace agreement in Lomé and UN peacekeeping interventions were arranged—first the unarmed UN Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL) and then the UN Mission in Sierra Leone (UNAMSIL). In spite of the peace agreement, the conflict continued; the turning point came when UNAMSIL peacekeepers were taken as hostages and the UK intervened militarily in support of the UN mission in restoring order in Freetown. By 2000 the rebel resistance was over and a ceasefire agreement was signed in Abuja. Thereafter, consolidation of the peace process has been taking place, accompanied by the retaking of the rebel-held areas and the demobilization of combatants. The security sector in Sierra Leone has to be understood in the subsequent post-conflict situation.

Sierra Leone's young security sector, established after independence in 1961, had nearly vanished after the civil war. Hence, the SSR support to Sierra Leone must be considered as a reconstruction of the security institutions almost from scratch. The political system had become highly militarized, with civil–military relations basically represented by the military's interaction with the executive. The MOD had only a limited number of civil servants, who were usually by-passed by the military, which preferred to have direct contact with the president instead of dis-

[67] Seybolt, T. B., 'Major armed conflicts', SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 2001), pp. 30–31.

cussing military matters with the civilians in the ministry[68]. This politicization of the security sector was also seen in recruitment and promotion processes: the hierarchy of the armed forces was overlooked and merit was not taken into consideration. As a result of corruption and this politicization, the armed forces were undisciplined and inefficient. At the same time, morale and incentives for efficient work lowered because of the lack of equipment, training and welfare support[69]. Furthermore, the monopoly of the military over security affairs did not permit the creation of a civilian interest in making the security sector accountable. Hence, the security forces were above the democratic and governance processes, and were subject to almost no control or auditing.

There were also security sector challenges in 2002 for Sierra Leone beyond civil–military relations. The demobilization process was one of the greatest problems of the country's security sector. In 2002 nearly 24 000 ex-combatants were awaiting reintegration in legal security forces and more demobilized soldiers were to come in subsequent years. Some ex-combatants were reintegrated in the army or police forces, but the security forces were not capable of assimilating all the demobilized soldiers. Instead, in 2002 both the Armed Forces of Liberia and the Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD) rebel group recruited some Sierra Leonean ex-combatants to fight in the neighbouring country[70]. The rule of law was also extremely weak in Sierra Leone, particularly in remote areas. In the diamond-mining areas, for example, there was constant competition for access to resources, with residents being expelled and advantage being taking of the absence of state control[71]. A 2002 UN report stated that law and order in many districts of the country faced logistical problems, such as an unprepared police force and judicial and penal systems with partial coverage. The report also pointed out the need to support the Truth and Reconciliation Commission and to assist the construction of local capacity for the promotion and protection of human rights. There was a need to build judicial capabilities in order to consolidate peace and the rule of law in the country[72].

---

[68] Gbla, O., 'Sierra Leone', Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control, eds W. Omitoogun and E. Hutchful (Oxford University Press: Oxford, 2006), p. 192.

[69] Bryden, A. et al., 'Security sector governance in West Africa: turning principles to practice', Policy Paper no. 8, Geneva Centre fort the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, Nov. 2005, p. 8.

[70] UN Security Council, Fifteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Sierra Leone, UN document S/2002/987, 5 Sep. 2002, p.1.

[71] This was the case in districts like Kono and Tongo Fields, where 'Thuggish youth groups [attempted] to fill the vacuum by the absence of firm Government control'. UN Security Council (note lxx), p. 2.

[72] UN Security Council (note lxx), pp. 8–9.

In addition to the strong support received from the UN in Sierra Leone, the UK has played a key role in stabilizing the country. The UK's objective in assisting Sierra Leone is to create a conflict-prevention strategy for this country. The UK's first engagement in Sierra Leone was in 1998 as a result of Sierra Leonean President Tejan Kabbah's desire to have professional armed forces and to enhance the police's role. The British Government was invited to contribute to this initiative and responded with a contribution from the FCO of £10 million to draft a SSR initiative for Sierra Leone. Subsequently, the British DFID donated £20 million in order to execute the SSR over a three-year period[73]. Thus, in June 1999 the first stage of the British-supported SSR was launched. With the end of the three-year strategy and with the declaration of the end of the civil war, the Sierra Leonean and British governments signed a 10-year collaboration plan in 2002 for reconstruction and poverty alleviation. For the period 2002–2004 the UK allocated £120 million to support Sierra Leone, four times more than the initial £30 million in aid given in the first stage of the assistance in 1999.

The UK objectives for its assistance strategy in Sierra Leone can be summarized in three main points: (*a*) the creation of effective, affordable and democratically accountable security agencies with the national capacity to protect the country from internal and external threats; (*b*) effective reconciliation, justice and the reintegration of ex-combatants; and (*c*) reduction of regional threats to Sierra Leone[74]. Of the outcomes achieved, the most noticeable are the more professional and trained armed forces; the creation of an MOD under civilian control and managed by both military and civilian personnel; the publication of a Defence White Paper; and the establishment of two important agencies: the Office of National Security and the Central Intelligence and Security Unit. There has been also a successful development of legal and institutional frameworks for national security and defence, with the aim of controlling corruption and promoting transparency. An additional particular accomplishment was the reform in the Sierra Leonean Police (SLP). Not only is the SLP more visible in Freetown, but both the capacity and moral of the force has been enhanced. Local ownership was also advanced in 2003 with the departure of the British Inspector-General of Police and his replacement by a local[75].

As described above, the UK's support

[73] Sköns et al. (note xxxix), p. 338,

[74] Ginifer, J., 'Evaluation of the conflict prevention pools: Sierra Leone', Evaluation Report EV 647, DFID, London, Mar. 2004, URL <http//:www2.dfif.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev647sleone.pdf>, p. 1

[75] Stone, C. et al., Supporting Security, Justice and Development: Lessons for a New Era (Vera Institute of Justice: New York, 2005), p.18.

to Sierra Leone is a SSR strategy since it involves holistic approach to activities in the security institutions of the recipient country. There are programmes for the professionalization and modernization of the armed forces; the provision of support to the police; and assistance for the government in retaking control of previously dangerous areas. The UK also provides aid for enhancing the rule of law, civil–military relations and governance aspects like control of corruption and transparency. The British role has also been key to re-establishing the effectiveness of the justice sector and in DDR programmes.

The arguments against engaging in SSR assistance: the case of Sierra Leone

This section examines whether the arguments from the donor community against engaging in SSR support are illustrated in the case of the UK's assistance to Sierra Leone, particularly the fears regarding: (*a*) the diversion of resources to the military; and (*b*) the problems of coordination and coherence. The same benchmarks from the Colombian case are assessed, in order to facilitate the comparison.

The diversion of resources to the military

The fear that resources will be transferred from social expenditure to the security sector has been present in Africa, particularly on the donors' side. African countries are among the most resource constrained, while suffering acute human security challenges that need to be tackled. As stated above, the transfer is feared in both the national and international spheres. The international assistance can influence national public policies since programmes must be followed and sustained. In the case of Sierra Leone, the holistic and long-term engagement of the UK has prevented (or delayed) this concern; this is shown below, first through the analysis of national military expenditure, then by describing the public expenditure priorities and finally with the examination of the focus of British assistance.

As stated above, there are many limitations when measuring the security spending of a country. One of the most relevant limitations is that data usually only covers the military sector, which is the case for Sierra Leone. Beyond this limitation, Sierra Leonean military spending is rather complicated to examine. To begin with, for the chosen period 1995–2004, military regimes and very weak democratic institutions mean that an accurate picture of the trends in the military expenditure in this country is hard to come by. For instance, during the 1997–98 dictatorship of Major Johnny Paul Koroma, the Central Bank Governor was instructed directly to release money from the Consolidated Fund to finance the military without any formal budget-

Table 5.

MILITARY EXPENDITURE IN SIERRA LEONE AS A SHARE OF GROSS DOMESTIC PRODUCT, 1995–2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Military expenditure	2.9	2.0	1.1	. .	. .	4.1	2.4	1.7	1.8	1.2

Source: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Military Expenditure Database, SIPRI, Stockholm, 2006, URL <http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html>.

ary practice[76]. Indeed, as shown in table 5, there are no data available for 1998–99, coinciding with the period in which the military government made budget decisions. Off-budget revenues were also a practice in the military budgetary process, but these were often not reflected in the expenditure provision figures. However, military expenditure in Sierra Leone has steadily decreased, particularly in the period 2000–2004, dropping by 71 per cent as a share of GDP. This coincides with the period of the UK's strong support.

It should be noted that the fall in military expenditure since 2000 does not mean that there has not been heavy investment in the recovery of the military sector after the end of the civil war. Indeed, the reason for the relatively low share of GDP invested in the military is that the international community, particularly the UK, has financed most of the modernization, training and professionalization programmes. The long-term engagement from the UK has meant that Sierra Leone has not needed to spend large amounts on the military in recent years, and thus social investment has not been displaced by increases in defence-related allocations. After British assistance ends, an effect

Table 6.

EDUCATION, HEALTH AND MILITARY EXPENDITURE IN SIERRA LEONE AS A PERCENTAGE OF GROSS DOMESTIC PRODUCT, 1998–2001

	Education	Health	Military
1998	1.0	1.3	. .
1999	. .	2.0	. .
2000	3.8	2.6	4.1
2001	. .	2.6	2.4

Source: Perdomo, C., 'Tables of military and social expenditure', Background Paper, SIPRI, Stockholm, 2004, URL <http://www.sipri.org/contents/milap/milex/bgpapers/frontpage.html>.

[76] Gbla (note 67), p. 193.

on social spending could be seen in the future. For example, the 2004 military expenditure budget for Sierra Leone was $34 million, half of which was provided by the UK (see tables 5 and 7).

Unfortunately, for the years that comparable data on education, health and military are available, Sierra Leone was at war and the data have low reliability. Furthermore, data, particularly on education and military expenditure, are not available for certain years, making the comparison inconsistent (see table 6). The reason for this lack of information is the poor state of government institutions during the conflict. As a consequence, it is difficult to establish a trend in the national budget priorities. Osman Gbla, a Senior Researcher from the Center for Development and Security Analysis in Freetown, has established that the military is not treated with preferential treatment and indeed has to compete with other public priorities, particularly since 2001. In 2002 the parliament only allocated 30 per cent of the sum requested by the military, although it still obtained the third largest portion of the budget after education and health[77]. The military budgeting process changed significantly after a number of reforms in the democratization of the security sector. The adoption of the Medium-Term Expenditure Framework in 2001, for example, provided for sectoral planning, a more participatory process and outcome, and thus a more efficient system for military expenditure. So, even though it is difficult to assess the government's expenditure priorities in Sierra Leone, the improvements in budgetary processes have reduced the opportunities for abuse of national resources with unbalanced or unreasonable military budgets. An accountable and transparent process for determining the national budget contributes to an effective prioritization of the national re-

Table 7.

BRITISH ASSISTANCE TO SIERRA LEONE, FINANCIAL YEARS 2002/2003–2005/2006

Figures are in thousands of pounds sterling, at current prices. Years are financial years.

Type of assistance	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	Total, 2002/2003–2005/2006
Military assistance	14 165	14 801	17 245	17 139	63 350
Other assistance	33 044	33 000	40 000	40 000	146 044
Total	47 209	47 801	57 245	57 139	209 394

Source: Sköns, E. et al., 'Military expenditure', *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press: Oxford, 2005), p. 338.

[77] Gbla (note lxviii), p. 187.

sources. The question addressed below is whether the UK's assistance has influenced this change to a more democratic budgeting process in Sierra Leone.

The British Government's holistic approach has indeed supported an improvement of the control of Sierra Leone's national budget. The aim of the British partnership with Sierra Leone is to form effective, affordable and democratically accountable security agencies. Hence, the bulk of the military assistance is framed within governance principles, preventing any extreme focus on the military. Much of the spending on the security sector for its improvement and effectiveness is highly dependant on the British support. This has probably prevented a high investment by the Sierra Leonean Government in the military sector.

Another possible explanation for the rather balanced public expenditure priorities in Sierra Leone is that the British Government support pays heavily attention to the non-military aspects of peace-building and development in Sierra Leone. Indeed, the non-military-related assistance to Sierra Leone is more than twice the military support (see table 7). As noted above, the donors' strategies influence the recipients' policies since the recipient has to follow programmes. The UK's holistic approach involves coordination and coherence from its state agencies working with Sierra Leone, as is described below.

The problems of coordination and coherence

The second benchmark to assess is the coordination and coherence of internal agencies within the donor country and of the donor country with the rest of the donor international community. In the case of the UK's assistance to Sierra Leone, there has been coordination and coherence, particularly thanks to the African Conflict-Prevention Pool (ACPP), which provides a formal space for inter-departmental cooperation and that permits a more coordinated strategy with the other donor partners.

A specific policy for internal agency cooperation did not exist in the UK prior to mid- 2002. It was only after DFID introduced the concept of SSR that issues cutting across different state agencies created a stronger argument for coordination. The main agencies involved in a coordinated strategy for SSR in the UK are the MOD, the FCO and DFID. The case of Sierra Leone was one of the first—together with Indonesia—to have a formal mechanism promoting coordination. An evaluation of the ACPP, specifically for the case of Sierra Leone, has stated that before the appearance of the pools there was not a sense of coordination between the objectives and duties of the different British departments in the recipient country[78]. The creation of the ACPP facilitated

[78] Ginifer (note lxxiv) p. 24.

a coordinated justification of programmes and budgeting, while it also expanded the recognition that there is a relationship between democratic civil–military relations (pursuit by the MOD's Defence Diplomacy programme), SSR support (promoted by DFID) and the programmes relating justice sector reform, safety and security (also done by DFID).

Of course inter-departmental coordination is not perfect, but at least there is a formal procedure to promote dialogue and cooperation between state agencies. Among the problems of coordination in Sierra Leone is that meetings to discuss the ACPP are part of other discussions, hence there are no formal and regular meetings on the specific subject of the ACPP. In the same way, the meetings with the Sierra Leonean Government seem to be quite informal and do not take place regularly. This has posed questions about the UK's ability to pass on the holistic SSR approach to the Sierra Leonean Government. National and international NGOs have also expressed their discontent regarding the lack of coordination and consultation from the UK (particularly DFID). Apparently, DFID has been absent from several meetings organized by NGOs, although it has always been invited. These coordination complications with the Sierra Leonean Government and the NGOs can ultimately complicate the degree of local ownership of the British support programmes.

Despite this, it is worth saying that the British assistance has most of the time considered coordination with the UN as being crucial, and this pre-dates the creation of the ACPP. Formal meetings with UNAMSIL have been a key part of the assistance strategy, and furthermore the British support to the UNASMIL troops was central to restoring peace and security in the country. While critical for preparing the Sierra Leonean security forces to prepare for the withdrawal of UNAMSIL, there have been some differences, particularly with the UN civilian police, since the UK and the UN have different policing models. However, in general, the UK's coordination with external actors has been part of the assistance approach within the ACPP. On other fronts, the British offices have supported the UNDP and USAID in the DDR programmes, and hence, have been actively engaged in the Multi-donor Trust Fund, for example[79].

Regarding coherence, the UK acknowledges the importance to tackling the social areas of the security problems and of not neglecting the regional component of the conflict in Sierra Leone. Concerning the first issue, the social component of the conflict, the UK supports programmes such as an Anti-Corruption Commission, the rehabilitation of the legal system, aid

[79] See Ginifer (note lxxiv), pp. 20–25.

to the National Electoral Commission and Sierra Leone's Special Court, the strengthening of financial management systems, civil service reform, support to the diamond industry and assistance for the elaboration of the poverty-reduction strategy[80]. Indeed, of the overall support (provided and planned) of the British to Sierra Leone, 70 per cent is non-military assistance (see table 7). Some areas have been pointed out as being unattended or not given enough attention. Among them is the engagement of the young population in Sierra Leone, which comprises 50 per cent of individuals under age 18. As noted above, the guerrilla groups sustained themselves with the support of child soldiers, who committed gross mutilations and rapes during the conflict. Hence, failing to fully integrate the young segments of the population could signify a major source of unrest in the future[81].

Concerning the second issue—not neglecting the regional component of the conflict—the UK has, together with the USA and through ECOWAS, been supporting a post-Taylor strategy[82] in order to boost peace-building capacities in the region. With the same aim, special training has been provided to the Sierra Leonean armed forces and police to deter possible spill-over from the conflicts in Liberia, Guinea and Côte d'Ivoire[83].

In conclusion, the case of Sierra Leone demonstrates that designing a holistic SSR programme should include both the hard and soft security problems according to the recipient's needs. This will be reflected in the funding assistance package to the recipient country, which will be at the same time key in influencing the recipient's policies towards development and stability. It is central to achieving such a holistic approach that the different institutions from the donor country are in permanent coordination, while permitting a coherent approach to the programme plans and practices. In the specific case of the SSR assistance to Sierra Leone important problems remain. It is key for the UK to establish a clearer policy to enhance local ownership in order to facilitate the upcoming hand-over of the programmes to the recipient country. There is particular risk of a vacuum in the future financing of the security sector, since it has been heavily financed by the UK, and the Sierra Leone Government might have trouble in sustaining these levels of spending. The next section illustrates the results of the

[80] Sköns et al. (note xxxix), p. 340.

[81] 'Sustaining peace in Sierra Leone: assessing indigenous capacity to maintain stability and peace in parallel with the UNAMSIL drawdown', Graduate Student Working Group, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, Dec. 2002, p. 2.

[82] This refers to the former Liberian president Charles Taylor, who was ousted in 2003.

[83] Ginifer (note lxxiv) p. 16.

comparison between the cases of US assistance to Colombia and British assistance to Sierra Leone.

The comparison

Both the conflict in Colombia and that in Sierra Leone have particularities that cannot be identified entirely in this paper. Nevertheless, some key differences should be mentioned. Colombia has been a consolidated democracy since 1958, but with limited democratic control of the military[84]. Hence, the challenge for Colombia in SSR is to consolidate the existing democratic institutions that exercise security sector governance and to increase their efficiency and effectiveness. Whereas in the case of Sierra Leone the imperative is to build democratic security sector institutions from scratch, since the civil war destroyed the security establishment.

Colombia and Sierra Leone represent extreme cases compared to the SSR processes in other countries. European donors have sponsored most SSR programmes, but the international support for Colombian SSR has been sponsored mainly by the USA. Of the European SSR programmes, Sierra Leone is the most successful case, with the UK as the leading donor in this process. As explained above, the USA and the UK have distinct approaches to SSR. On the one hand, the USA has not engaged explicitly in SSR support but has implemented separate assistance programmes within a package—Plan Colombia—that can be categorized as SSR with little internal coordination and coherence of the US government departments. On the other hand, the UK has been the country most engaged in the SSR support, taking a consistent approach within its state agencies. Therefore, while Plan Colombia resembles an uncoordinated SSR assistance, SSR assistance to Sierra Leone is coordinated[85]. This has had an impact on the coherence of the assistance strategies, which in both cases is reflected in the balance of the aid budgets. In the case of the US assistance to Colombia there is an unbalanced support, which leans towards military assistance, whereas the British assistance to Sierra Leone has a larger social component that is complemented by a military strategy. The US support of Plan Colombia is a result of its interest in reducing the threat of illegal drug-trafficking to the USA, while the objective of the assistance given by the UK to Sierra Leone is to prevent conflict[86].

[84] Bruneau (note xxxiv), p. 233.

[85] Ball, N., 'Evaluation of the conflict prevention pools: the security sector reform strategy', Evaluation Report EV 647, DFID, London, Mar. 2004, p. 27, URL <http://www2.dfif.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev647ssr.pdf>.

[86] Sköns et al. (note xxxix), p. 342

V. CONCLUSIONS

Some of the poorest countries in the world bear the expensive burden of fighting wars and recovering from them. These countries are trapped in this situation since the lack of security destabilizes the factors necessary for development, while poverty, inequality or lack of freedom do not provide the context for peace and security to flourish. Both the donor and recipient communities have acknowledged that development and security go hand-to-hand and that there is a need to support both in a holistic manner. Security sector reform is a way to support security within the broad development agenda. However, even though, conceptually, there is way to bring SSR into the development discourse, there are a number of arguments against engaging with SSR assistance, from both the donor and recipient countries.

Two arguments against incorporating SSR in the development agenda are examined in this paper: (*a*) the diversion of resources to the military; and (*b*) the problems of lack of coordination and coherence. The case studies of the US assistance to Colombia and British assistance to Sierra Leone illustrate that some of these negative arguments can be relevant. In the first case, the US assistance package is dominated by military components. This has led to insufficient support to non-military components of the assistance, making the overall support inefficient. The imbalance in the aid given to Colombia has influenced the way the Colombian Government is tackling its problems, partly because the US support has to be followed up. Hence, the Colombian Government is also increasingly investing in military matters, while decreasing some aspects of social expenditure. The unbalanced US assistance reflects the lack of coordination and coherence of the US agencies working in Colombia. The communication between agencies is poor and in some cases nonexistent. This reflects the fact that only some US agencies understand the importance of holistic assistance to Colombia, while the others focus mainly on the war on drugs. International coordination and coherence, particularly with the EU and the UN, has been deterred partly due to the USA's militaristic approach to Colombia.

The British assistance to Sierra Leone is much more balanced towards non-military aid, while complementing it with military support. The Sierra Leonean Government shares this prioritization of social aspects, while still making efforts to support the military. However, it remains to be seen if the pattern of national spending will change when the UK's assistance stops—Sierra Leone is dependent on foreign support for financing the military. The British approach to Sierra Leone is coherent, given that different agencies understand the importance of a holistic approach. This is a product of the ACPP which offers a space for coordination and discussion with national and international donor agencies. It must be said that prob-

lems remain regarding coordination with local actors. This has made difficult the transfer of the programmes from the UK to Sierra Leoneans.

One possible way to limit the potential negative impacts of supporting SSR is to formulate the SSR as genuine cooperation with the recipient country. This requires a true understanding of the needs of the recipient country and that the objectives of the support should ultimately be for the benefit of the country receiving the aid. A second way is to emphasize the importance of the agencies having space for communicating with each other, since this improves cooperation and spreads knowledge of all the recipient's problems and will facilitate a coherent assistance. Finally, it is key to promote local ownership of the assistance so that the programmes can be sustained and accommodated to the local realities.

APPENDIX 1.
PRINCIPLES OF SECURITY SECTOR GOVERNANCE

Security sector reform should aim at achieving these key principles of security sector governance:

- Security sector actors are accountable to civil society, including the civilian elected authorities.
- Security sector actors follow both national constitutional law and international law.
- Government and civil society can access the planning and budgeting documents of the security sector.
- Security sectors resources are managed with discipline and in a comprehensive way.
- Civil-military relations are based on three key components: a well articulated authority; mutual rights and obligations; and the respect of human rights.
- The operations and budget of the security sector are under control of civil authorities.
- Civil society monitors the security sector.
- Po litical debate on security sector is open to contributions from civil society.
- The environment permits that the civil society is consulted on issues such as security policies, security resource allocations, and other relevant aspects.
- Security sector personnel are professional and exercise their duties democratically.
- Policy-makers prioritize peace and secure environments in the region and sub-region.

Source: UK Department for International Development (DFID), Security Sector Reform and the Management of Military Expenditure: High Risks for Donors, High Returns for Development, Report on an International Symposium sponsored by the UK Department for International Development, (DFID: London, 15– 27 February 2000), p. 46.

REFERENCES

Addison, T. and McGillivray, M. (2004). 'Aid to conflict-affected countries: lessons for donors', *Conflict, Security and Development*, vol. 4, No. 3.

Ball, N. (2004). 'Evaluation of the conflict prevention pools: the security sector reform strategy', Evaluation Report EV 647, DFID, London, Mar. URL. <http//:www2.dfif.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev647ssr.pdf>.

Ball, N. and Fayemi, K. (eds). (2004). *Security Sector Governance in Africa: A Handbook* (Center for Democracy and Development: Lagos).

Brauer, J. (1998). 'The arms industry in developing nations: history and post-cold war assessment', Paper presented at the conference Military Expenditures in Developing and Emerging Nations, Middlesex University, London, 13–14 Mar. .

Bryden, A. et al. (2005). 'Security sector governance in West Africa: turning principles to practice', *Policy Paper,* No. 8, DCAF, Geneva, Nov.

Bryden, A. and Hänggi, H. (2005). 'Reforming and reconstructing the security sector', DCAF, Security Governance in Post-conflict Peace Building (Lit Verlag: Munster).

Bruneau, T. (2005). 'The military in post-conflict societies: lessons from Central America and prospects for Colombia', eds A. Schnabel and H. G. Ehrhart, Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding (United Nations University Press: New York).

Christman, D. W. et al. (2004). Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region, Report of an Independent Commission Sponsored by the Council on Foreign Relations Center for Preventive Action (Council on Foreign Relations: New York).

Collier, P. and Hoeffler, A. (2002). 'Aid, policy and growth in post-conflict societies', Development Research Group, World Bank: Washington, DC, URL <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/11/01/000094946_02101904245026/Rendered/PDF/multi0page.pdf>

Diamint, R. (2004). 'Security challenges in Latin America', *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, no. 1.

Dwan, R. and Holmqvist, C. (2005). 'Major armed conflicts', in SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford).

Farr, V. A. (2004). 'Voices from the margins: a response to security sector reform in developing and transitional countries', McCartney, C. et al. (eds), Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation, Berghof Handbook Dialogue Series no. 2 (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management: Berlin), URL <http://www.berghof-handbook.net/ssr.htm>.

Gbla, O. (2006). 'Sierra Leone', Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control, eds W. Omitoogun and E. Hutchful (Oxford University Press: Oxford).

Ginifer, J. (2004). 'Evaluation of the conflict prevention pools: Sierra Leone', Evaluation Report EV 647, DFID, London, Mar. URL <http//:www2.dfif.gov.uk/aboutdfid/perfor-

mance/files/ev647sleone.pdf>.

González, P. (2005). 'Security sector transformation and democratic control in Central America', presentation at SIPRI/ASDR Workshop on Military Budgetary Process in Africa: Disseminating the Research Findings, Abuja, 30–31 May.

Hamburger Informationen zur Friedenforschung und Sicherheitspolitick (2002). 'Towards more effective assistance in security sector reform', Policy Brief, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Hamburg, June.

Hamind, D. et al. (2001). 'Military spending, the peace dividend, and fiscal adjustment', IMF Staff Papers, vol. 48, no. 2, IMF, Washington, DC, URL <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/02/pdf/davoodi.pdf>

Harbom, L. and Wallensteen, P. (2005). 'Patterns of major armed conflicts, 1990–2004', SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford).

Henrickson, D. and Karkoszka, A. (2002). 'The challenges of security sector reform', SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford).

Hendrickson, D. and Karkoszka, A. (2005). 'Security sector reform and donor policies', eds. A. Schnabel and H. G. Ehrhart, Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding (United Nations University Press: New York), p. 34.

Hänggi, H. (2005). 'Approaching peacebuilding from a security governance perspective', DCAF, Security Governance in Post-conflict Peace Building (Lit Verlag: Munster).

International Crisis Group (ICG) (2001). 'Sierra Leone: time for a new political and military strategy', *Africa Report*, No. 28, ICG, Freetown, Apr. URL <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1491&l=1>.

Mack, A. (2004). 'The concept of human security', Promoting Security: But How and for Whom?, eds M. Brzoska and P. J. Croll (Bonn International Center for Conversion: Bonn, Oct.).

McCartney, C. et al. (eds) (2004). Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation, Berghof Handbook Dialogue Series no. 2 (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management: Berlin), URL <http://www.berghof-handbook.net/ssr.htm>.

Constitución Política de la República de Colombia [Political Constitution of the Republic of Colombia], 1991.

'Otro atentado contra comunidades de paz: secuestran a cinco defensores de DD.HH' [Another attack against the peace communities: five ombudsman kidnapped], *El Tiempo*, 3 Apr. 2005, URL <http://eltiempo.terra.com.co/coar/ACC_MILITARES/accionesarmadas/ARTICULO-WEB-_NOTA_INTERIOR-2025807.html>.

'Pentagon contract announcement', Defense-Aerospace.com, 15 Dec. 2000, URL <http://www.defense-aerospace.com/produit/3907_us.htm>.

Perdomo, C. (2004). 'Methodology for international comparison of government priorities', Background Paper, SIPRI, Stockholm, URL <http://www.sipri.org/contents/milap/mi-

lex/bgpapers/frontpage.html>.

Pierre, J. and Peters, G. B. (2000). Governance, Politics and the State (St. Martins Press, Political Analysis: New York).

Presentation from Edmunds, T. (2006). 'Security sector reforms in transforming societies', Seminarium om SSR [Seminar on SSR], Organized by the Folke Bernadotteakademins Forskarforum, Swedish Ministry of Foreign Affairs, Stockholm, 25 Apr.

'Profile: Andres Pastrana', BBC News, 15, Jan. 2002, URL <http://news.bbc.co.uk/1/1759419.stm>.

'Representante de Derechos Humanos de la ONU, Michael Frühling, se despide de Colombia' [UN Human Rights Representative, Michel Frühling, says good bye to Colombia], *El Tiempo*, 21 feb. 2006, URL <http://eltiempo.terra.com.co/coar/DER_HUMANOS/derechoshumanos/ARTICULO-WEB-_NOTA_INTERIOR-2755285.html>.

Sköns, E. (2005). 'Financing security in a global context', SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford).

Sköns, E. et al. (2005). 'Military expenditure', SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford).

Stone, C. et al. (2005). Supporting Security, Justice and Development: Lessons for a New Era (Vera Institute of Justice: New York).

Stålenheim, P. et al. (2005). 'Tables of military expenditure', SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford).

Stålenheim, P. (2005). 'Sources and methods for SIPRI military expenditure data', SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford).

'Sustaining peace in Sierra Leone: assessing indigenous capacity to maintain stability and peace in parallel with the UNAMSIL drawdown', Graduate Student Working Group, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, Dec. 2002.

Seybolt, T. B. (2001). 'Major armed conflicts', SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford).

Watson, C. (2000). 'Civil–military relations in Colombia: a workable relationship or a case of fundamental reform?', Third World Quarterly, vol. 21, no. 3.

World Bank. (2005). World Development Indicators (World Bank: Washington, DC.).

Wulf, H. (2000). Security Sector Reform in Developing Countries: An Analysis of the International Debate and Potentials for Implementing Reforms with Recommendations for Technical Cooperation (GTZ: Eschborn, Oct.).

Wulf, H. (2004). 'Security sector reform in developing and transitional countries', McCartney, C. et al. (eds), Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation, Berghof Handbook Dialogue Series no. 2 (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management: Berlin), URL <http://www.berghof-handbook.net/ssr.htm>.

UK Department for International Development (DFID) (2000). Security Sector Reform and

the Management of Military Expenditure: High Risks for Donors, High Returns for Development, Report on an International Symposium sponsored by the UK Department for International Development, London, 15– 27 February, URL <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/ssrmes-report.pdf>.

'U.N. Calls for Probe of Colombia Massacre', Associated Press, reproduced by Embassy of Colombia, Washington, DC, 4 Mar. 2005, URL <http://www.colombiaemb.org/opencms/opencms/extras/news_item.html?id=1023>.

UN General Assembly Resolution A/RES/55/2, 18 Sep. 2000.

UN Security Council, Fifteenth Report of the Secretary-General on the United Mission in Sierra Leone, UN document S/2002/987, 5 Sep. 2002.

United Nations Development Programme (UNDP) (1994). Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security (Oxford University Press: New York).

United Nations Development Programme (UNDP) (2005). Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads—Aid, Trade and Security in an Unequal World (Oxford University Press: New York).

US Department of State, 'Plan Colombia', Fact Sheet, Washington, DC, 14 Mar. 2001, URL <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2001>.

US Department of State (2003). '2002–2003 report on supporting human rights and democracy: the U.S. record', Washington, DC, 24 June, URL <http://www.state.gov/g/drl/rls/shrd/2002/21761.htm>.

US Government Accountability Office (GAO) (2004). 'Drug control: U.S. non-military assistance to Colombia is beginning to show intended results, but programs are not readily sustainable', GAO Report-04-726, Washington, DC, July.

'US policy at a critical crossroads', Latin America Security & Strategic Review, Mar. 2006, URL <http://www.latinnews.com/lss/LSS9492.asp?instance=2>.

Uppsala Conflict Database, Uppsala University, 2006), URL <http://www.pcr.uu.se//database/CustomizedReport/subset.php>.

Veillette, C. (2005). 'Plan Colombia: a progress report', Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, Washington, DC, 9 May.

Acronyms

ACPP: African Conflict Prevention Pool
ADP: Alternative Development Programme
AEP: Alternative Eradication Programme
DAC: Development Assistance Committee
DDR: Disarmament, Demobilization and Reintegration
DEA: Drug Enforcement Administration
DFID: Department for International Development
ECOMOG: ECOWAS Monitoring Group
ECOWAS: Economic Community of West Africa
EU: European Union
FCO: Foreign Commonwealth Office
GAO: Government Accounting Office
GDP: Gross Domestic Product
HDI: Human Development Index
HDR: Human Development Report
INCSR: International Narcotics Control Strategy Report

INL: International Narcotics and Law Enforcement
MoD: Ministry of Defence
NGO: Non- Governmental Organization
OECD: Organization for Economic Co-operation and Development
SIPRI: Stockholm International Peace Research Institute
SLP: Sierra Leonean Police
SSR: Security Sector Reform
UK: United Kingdom
UN: United Nations
UNDP: United Nations Development Programme
UNAMSIL: United Nations Mission in Sierra Leone
UNOMSIL: United Nations Observer Mission in Sierra Leone
USA: United States of America
USAID: United States Agency for International Development
USTR: Untied States Trade Representative

Perdomo, Catalina.
"International assistance for security sector reform", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 77-117.

Medios de comunicación y medios visuales en los conflictos armados en la posguerra fría[1]

Martha Cabrera*

Profesora / investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia
correo electrónico:
martiriocabrera@yahoo.com

COMUNICACIÓN COMO PROPAGANDA

Comenzó con la Guerra del Golfo, el empaquetado de noticias, los gráficos, la música, la clasificación de historias… Todo el mundo se benefició de la saturación del cubrimiento. Entre más canales, un público más sedado respondía a esto… Si se logra enganchar a una audiencia que espere ansiosamente cada nueva revelación, con un elenco reconocible de personajes que puedan amar u odiar, con un arco dramático y cierto cierre, se tiene un ganador en términos de construcción de audiencias (traducción mía).

Con la anterior afirmación Danny Schechter, ex productor de CNN y del programa *20/20*, de la cadena ABC, apuntaba a los elementos mediáticos que separan a la Guerra del Golfo (1991) de las guerras anteriores, anunciando un Nuevo Orden en la representación visual y narrativa de la guerra en los medios, preludio y símbolo de la *Pax Americana*.

* Fecha de entrega, 18 de julio de 2006. Fecha de aceptación, 25 de agosto de 2006.

[1] Este artículo es un avance del trabajo que desarrolla la autora en el Proyecto "Cultura, Poder e Imagen" de la Línea de Investigación "Manejo y Resolución de Conflictos", del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, OASI S.

En efecto, a partir de la guerra de Vietnam[2] se evidenció la importancia de los medios en la guerra al punto que, pasado el conflicto, se sostuvieron sesiones en el Pentágono y las escuelas militares centradas en cómo lograr una opinión pública positiva en futuros conflictos (Gannett Foundation, 1991)[3]. Había, desde luego, un entendimiento de que las guerras se pelean tanto en el campo de batalla como en el de la propaganda.

La génesis de este concepto ayuda a ver a los medios de comunicación no como mensajeros o sustitutos de las representaciones existentes, sino como parte del discurso político, como constituyentes de la vida pública (Martín-Barbero, 1998). *Propaganda* significaba antes de 1914 la simple propagación de ideas, pero adquirió una reputación negativa después de la I Guerra Mundial, en particular a partir de los primeros experimentos en "guerra psicológica" (representada por el lanzamiento de panfletos sobre los aliados por parte de los alemanes y el control del flujo de información por parte de los británicos). La connotación negativa del término "propaganda" se deriva de, sin embargo, la difusión de falsas noticias sobre atrocidades (reveladas como tales tras la guerra) (Taylor, 2001: 81-82), pero también de su uso asociado a la religión (con la creación de la *Congregatio de propaganda fide* en 1622 para contrarrestar la Reforma) y con la identificación de Lenin de la propaganda como función del partido. De estas dos últimas fuentes se desprende la idea que la propaganda es algo de lo cual se debe sospechar (Stevenson, 1994: 346).

Durante la Guerra Fría, la propaganda adquirió la forma de tácticas de desacreditación del enemigo mediante el debilitamiento de su credibilidad en todas las áreas posibles (Taylor, 2001: 85). En este punto, la propaganda se torna en una herramienta central y se globaliza mediante los conflictos por *proxy* (Corea, Vietnam) así como en los de baja intensidad del período, y permea además de ideología los espacios de la vida cotidiana -el cine, espectáculos como los Juegos Olímpicos, desarrollos científicos como la carrera espacial, etcétera-. La estabilidad comunicacional del período de Guerra

[2] Se asume comúnmente que la guerra de Vietnam fue la primera guerra televisada, aunque cámaras de televisión cubrieron también la guerra de Corea (1950-53). Tal cubrimiento, sin embargo, no tenía difusión masiva (la mayoría de hogares no tenían televisores en ese entonces) y las noticias eran vistas días o a veces semanas después de ocurridos los eventos.

[3] Las opiniones están divididas en el tema del papel e impacto de los medios de comunicación en Vietnam. Algunos concluyen que el efecto negativo de los medios contribuyó al eventual fracaso político, mientras otros afirman que al estar comunicando lo que estaba sucediendo se evidenciaron varios errores del gobierno y las fuerzas militares. En lo que si hay consenso es en la relación entre medios y fuerzas militares, así como la mala prensa resultante tuvo impacto tanto positivo como negativo en las políticas estadounidenses en Vietnam, las tensiones entre estos dos grupos determinaron no solo el fin del conflicto, sino que configuraron la forma de recolectar y reportar las noticias en conflictos posteriores (Barber y Weir, 2002: 89).

Fría, representada por el férreo control mediático en la URSS y el bloque oriental y la aceptación de la versiones oficiales de la "verdad" en los EE.UU. como herencia de la era McCarthy, permitió mantener la situación hasta la década de los 80. En este punto, la revolución tecnológica encarnada en el fax y la televisión satelital, y el *glasnost* de Gorbachov (que incluía reformas a los medios de comunicación soviéticos) abrían una nueva era para los medios de comunicación globales. En suma, el término *propaganda* (y derivados y variantes como "diplomacia pública", "guerra/operación psicológica", "guerra/operación de información" y otras que Taylor ve como conexas) aluden a un "proceso de persuasión diseñado para beneficiar a quien la origina" (Taylor: 105), visión que se puede complementar con la definición de la OTAN: "información, ideas, doctrinas, o llamados especiales diseminados para influenciar la opinión, emociones, actitudes o comportamiento de un grupo específico para beneficiar al patrocinador de manera directa o indirecta"[4].

LOS MEDIOS EN LA GUERRA DEL GOLFO

Cuando la guerra comenzó en enero de 1991, muchas de las tendencias mediáticas y nociones sobre propaganda volvieron a emerger y abonaron el terreno para la representación mediática de los conflictos de posguerra fría. Esta guerra constituía para los medios norteamericanos una especie de prueba tras las discusiones mencionadas anteriormente sobre el papel de los medios en la derrota en Vietnam, conflicto que fue crucial en diseminar la idea que las democracias necesitan convencer al público mediante los medios de comunicación.

El cambio en la estrategia comunicacional en la Guerra del Golfo descansa básicamente sobre la premisa de que toda la información que se transmitiera desde el terreno debía ser sometida a control. El avance tecnológico representado en la capacidad de transmitir las acciones de forma continua y en directo a escala global produjo un cambio profundo en la manera de representar los conflictos bélicos, además de anunciar una nueva era de relaciones prensa-fuerzas militares. Desde la retirada del ejército norteamericano de Vietnam, los militares habían revaluado no solo la estrategia militar, sino la mediática, cuyos nuevos lineamientos estaban representados, entre otros documentos, en el memorando *Annex Foxtrot*, donde se enunciaban una serie de regulaciones destinadas al control eficiente del acceso

[4] Harold Laswell fue el primer teórico en definir propaganda como: "el control de la opinión mediante símbolos significativos (…) historias, rumores, reportajes, imágenes o cualquier otra forma de comunicación social" (1927: 9, traducción mía). Diez años después expandiría la definición a: "técnica de influir la acción humana mediante la manipulación de representaciones" (1937: 521, traducción mía). En el caso de

de la prensa a la información al filtrarla por medio de informes oficiales desde Riyad y Washington, permitiendo ciertas entrevistas y fotografías, y proporcionando de forma muy selectiva, información contextual. A los periodistas, que debían vestir uniformes militares, se les permitía acompañar a las tropas en grupos conocidos como *Media Reporting Teams*, (conocidos popularmente como *pools*), pero tanto las fotografías como los reportajes eran sometidos al escrutinio militar antes de la transmisión (Taylor, 2001: 90)[5].

La estrategia de mantener un "ambiente informativo controlado" (Taylor, 1998: 31) dio buenos resultados en términos de audiencias, así como en la construcción ideológica de respaldo para la guerra y de credibilidad para los militares. Parte del éxito residía también en el uso de estereotipos culturales[6], de un formato dramático altamente construido y de unos efectos que hacían creer a la audiencia que estaba viendo un momento histórico pasar frente a sus ojos en la pantalla de televisión. Sin embargo, un número de estudios académicos revelan otra realidad. Un contenido de análisis de CNN, Sky News y la televisión británica confirma que, a pesar de la fiebre de la "transmisión en directo", alrededor de la mitad de las imágenes emitidas eran producidas en estudios y las que no lo eran, hacían parte de las conferencias de prensa autorizadas por los militares (Morrison, 1992). El análisis de contenido del cubrimiento del *New York Times* hecho por T. G. Morlan (1992) muestra, por ejemplo, que las descripciones negativas de Saddam Hussein aumentaron significativamente tras el inicio de las hostilidades. En su análisis del cubrimiento televisivo de la guerra, John Newhagen (1994), señala de otra parte, que las historias construidas a partir de fuentes iraquíes eran más críticas y más negativas que las que se limitaron a las fuentes oficiales norteamericanas. En cuanto al campo visual, un estudio que analiza fotografías de la Guerra del Golfo publicadas por revistas norteamericanas

las actividades y el esfuerzo de un gobierno por alcanzar e influenciar públicos más allá de sus fronteras, se prefiere el empleo del término "diplomacia pública" (Stevenson, 1994).

[5] Estrategia que había sido ensayada ya en Grenada (1983) y Panamá (1989) y basada a su vez en el control informativo efectuado por los ingleses en la guerra de las Malvinas (Taylor, 1998: 35-36; Belknap, 2002).

[6] Desde los primeros días de la crisis, los medios transmitieron una imagen de Hussein como loco, como asesino, y particularmente, como dictador al estilo de Hitler. Reforzaba estas nociones el reportaje de crímenes reales y supuestos perpetrados por Hussein (como el uso de armas químicas en contra de la población kurda, hecho que no fue transmitido en su momento, cuando el dictador era aliado de los EEUU). La cultura popular norteamericana, por su parte, contribuyó con numerosas imitaciones y ridiculizaciones en múltiples artefactos (música, camisetas, caricaturas, etc.). La satanización de Hussein previa al conflicto promovió eficazmente la noción de que era necesario tomar acción militar en su contra con el fin de eliminar la amenaza, para lo cual se reportó sobre las armas químicas que poseía, su potencial nuclear y su capacidad para movilizar ataques terroristas en territorio de los EEUU y sus aliados (Kellner, 1992, 1995; Shohat y Stam, 1994).

demuestra que se enfatizó más en el aspecto tecnológico militar que en el humano (Griffin y Lee, 1993)[7], hallazgo que está en consonancia con un número de análisis realizados para otros medios (prensa, revistas y televisión) (Hardt, 1991; Katz, 1992; Kellner, 1992; Mowlana et al., 1992; Zelizer, 1992, entre otros).

El trabajo ideológico avanzado en los medios trabajó eficazmente en la construcción de un "nosotros" (las democracias occidentales) y un "ellos" (los totalitarismos islámicos) como grupos sociales diferenciados basándose en el lenguaje y, por ende, en el discurso (Van Dijk, 1998: 5-6). Esto está muy bien ejemplificado en la documentación del periódico danés *Politiken* sobre la manera como los medios norteamericanos se referían a los bandos en conflicto. El orden binario que emerge de

Los aliados tienen:	**Irak tiene:**
Ejército, Armada, Fuerza Aérea	Maquinaria de guerra
Regulaciones para los periodistas	Censura
Comunicados	Propaganda
Los aliados:	**Los iraquíes:**
Eliminan	Matan
Neutralizan	Matan
Aguardan	Se entierran en trincheras
Conducen bombardeos de precisión	Disparan contra todo
Los soldados aliados son:	**Los soldados iraquíes son:**
Profesionales	Fanáticos
Precavidos	Cobardes
Valientes	Carne de cañón
Leales	Obedecen ciegamente
Los misiles aliados	**Los misiles iraquíes**
Causan daño extensivo	Causan víctimas civiles
George Bush es:	**Sadam Hussein es:**
Resuelto	Intratable
Equilibrado	Loco

Fuente: Adaptado de *In These Times*, feb. 13, 1991, 5.

[7] En un trabajo más reciente Griffin (2004) se basa en su investigación sobre la Guerra del Golfo y compara las narrativas visuales de ésta con las del cubrimiento de la guerra con Afganistán para llegar a conclusiones similares: ambas se caracterizan por un número de motivos recurrentes y predecibles.

aquí se reconoce fácilmente dentro de los estereotipos culturales que definió Edward Said en su ya clásico *Orientalismo* ([1978]) y se apoya retóricamente en un discurso "civilización vs. barbarie" recurrente en la política norteamericana (Ivie, 1996; 2005, Bates, 2004):

Al reducir la complejidad de las relaciones sociales a una serie de oposiciones binarias, el orientalismo sirve como discurso articulador de la diferencia. Crea, según Said, una "geografía imaginada" que divide el mundo en dos partes desiguales: el mundo familiar de Occidente (racional, virtuoso) y el mundo sensual, exótico, pero también irracional y peligroso de Oriente (Said, 1994: 40 – 42). Así, el orientalismo pasa del discurso colonial al arsenal ideológico de Occidente (Bernstein y Studlar, 1997: 2) y se constituye como una forma de autoridad sobre Oriente (Said, 1994: 12) que legitima la asimetría de poder y perpetúa la imagen de antagonismo e incompatibilidad de las partes.

Los medios de comunicación occidentales, insertos en las lógicas comerciales, ideológicas y culturales que les son propias, codificaron y enmarcaron los eventos dentro de narrativas parcializadas política y culturalmente[8]. Así, no resulta demasiado sorprendente una representación mediática donde los eventos no estaban inscritos dentro del marco histórico más amplio del Medio Oriente, o hicieron conexiones con asuntos como la economía política del petróleo, las divisiones entre países ricos y pobres en la región, las relaciones entre países árabes, la búsqueda de liderazgo regional por parte de algunos de estos países y sus relaciones con los EE.UU. Construyeron, en contraste, una narrativa simplista y omitieron discusiones más profundas y sin duda, controversiales, como la contribución de EE.UU. y otros países occidentales a la construcción del aparato militar iraquí; la relación conflictiva y compleja previa al conflicto entre Kuwait e Irak y, finalmente, cualquier mención a los intereses petroleros de EE.UU. en el Golfo Pérsico. Ausente de la representación mediática estaba la historia neo/colonial de la región, la historia de intervenciones norteamericanas, las relaciones entre los países árabes e Israel o incluso la relación entre países árabes (Kellner, 1992). En suma, se creaba una especie de "historia instantánea" donde la nueva tecnología mediática, en lugar de empoderar a los medios de comunicación y profundizar la comprensión de la guerra, llevó más bien a simplificar e incluso a distorsionar los eventos (Hoskins, 2004).

[8] Sobre el proceso de construcción de la noticia a partir de las presiones comerciales, véase McQuail (1998), sobre la construcción de la noticia a partir de marcos reconocibles, resultan útiles las discusiones sobre términos relacionados: "marcos" (Goffman, 1974; Entman, 1993; Fisher, 1997), "marco ideológico" (Chibnall, 1977) y "marcos de inferencia" (GMUG, 1980).

EL NUEVO SENSORIUM[9]

En contraste con el control de la información, otra novedad de la Guerra del Golfo en materia de representación de conflictos fue la forma de transmisión en tiempo real de los bombardeos aéreos en particular. La transmisión en directo de la guerra comenzó desde el instante mismo del primer ataque aéreo (enero 16, 1991) por cuenta de las tres grandes cadenas de noticias de los EE.UU. (ABC, CBS y NBC). Fue, sin embargo, la cadena *Cable News Network* (CNN) la que se hiciera célebre al tener a un único corresponsal (Peter Arnett) transmitiendo desde Bagdad. Adicionalmente, los reportajes de Arnett sobre los daños inflingidos a la infraestructura civil iban en contravía de la imagen satinizada de la guerra que la coalición pretendía, ejemplo de lo cual es el uso de términos como "bombas inteligentes" (*smart bombs*) y "precisión quirúrgica" (*surgical precision*) para referirse a armas y operaciones.

El montaje de las noticias de la guerra en forma de "drama" televisivo resultó atractivo para las audiencias, que asistían a un espectáculo nunca antes visto, más parecido a un juego de video que a una guerra, tal como se concebía entonces. Las imágenes del bombardeo nocturno de Bagdad, tomadas por cámaras nocturnas producían una visión casi surreal de la guerra como fenómeno estético. Aparecían imágenes de edificaciones, puentes y otros objetivos militares (jamás civiles) en el proceso de ser destruidos por bombas orientadas por láser, las cuales eran captadas por cámaras fotográficas puestas en aviones y en ocasiones en las mismas bombas. Estas imágenes se transmitían a satélites desde donde se grababan y distribuían posteriormente a una audiencia atónita. Los "objetivos militares", siempre vacíos, contribuyeron a la codificación visual de la guerra como una operación donde se extirpaba una enfermedad maligna (el aparato militar iraquí, dominado por un loco). Es necesario resaltar que otros autores señalan que Irak fue sometido a intensos bombardeos convencionales y que tan solo el 7% de las bombas eran "inteligentes", y más aún, el 10% de éstas erraron su objetivo de forma tal que la infraestructura de Irak fue destruida (Mowlana et al., 1992; Taylor, 2001).

Los espectadores, sin embargo, estaban familiarizados con esta imaginería gracias a medios visuales distintos de las

[9] Para Walter Benjamin (1969), el cambio tecnológico (representado en su trabajo por la invención de la fotografía) creó una crisis en la percepción, al permitir reimaginar el orden sensorial (*sensorium*) y reestructurar así la experiencia de estar-en-el mundo. Posteriormente, Marshall McLuhan (1994) contempla los medios como parte de una fuerza que reordena los sentidos al verlos como extensiones del *sensorium*. En este sentido, la nueva experiencia sensorial que inauguraba la transmisión de la Guerra del Golfo abrió fronteras para imaginar cambios en los órdenes político, social y cultural, a la vez que desestabilizaba instituciones y prácticas políticas y culturales.

noticias: ciencia ficción, juegos de video y los efectos especiales de las superproducciones de Hollywood. La guerra se presentaba ahora envuelta en un aura de alta tecnología, poderío militar y "limpieza" que los medios de comunicación transmitían a escala global. La noción de guerra "limpia" (o sea, sin víctimas civiles – o "daño colateral", como se le conoce eufemísticamente) se producía gracias a la ilusión de que solo máquinas y no seres vivos participaban en esta guerra antiséptica de alta tecnología. Esto también parecía dar crédito a los informes militares que insistían en que se estaba evitando eficazmente afectar a los civiles gracias al uso de la tecnología.

La intersección de visualidad, tecnología y espectáculo que transformó la naturaleza de la guerra provocó interesantes reacciones intelectuales. Una de las posiciones críticas más provocativas es la del filósofo francés Jean Baudrillard, quien afirmó tajantemente que "la guerra del golfo no tuvo lugar"[10]. Con esto no quiere decir que los eventos jamás sucedieron, sino que el estilo de combate había cambiado de tal forma que existía más en la forma de imágenes de radar y en las pantallas de televisión que como combate real; afirmaba también que muchas de las decisiones tomadas en la guerra provenían más de informes de inteligencia basados en gran parte en mapas, imágenes y noticias que de la observación directa – información confirmada posteriormente por los militares (Baudrillard, 2001: 29-30).

De forma talvez más provocativa, Baudrillard afirmó que el conflicto ni siquiera debe verse como una guerra debido a la diferencia entre las partes: mientras la coalición apenas sufrió bajas y luchó una especie de guerra virtual, Irak intentaba luchar por los medios tradicionales. Esto no quiere decir que no hubiera encuentros entre los actores o violencia, sino que no hubo una "Guerra del Golfo", sino una serie de atrocidades pasando por una guerra. Este argumento describe la guerra a la inversa de la fórmula de Clausewitz, la guerra no se trata ya de la continuación de la política por otros medios, sino de la continuación de la *ausencia de política* por otros medios. Así, Hussein no estaba combatiendo la coalición, sino sacrificando a sus propias tropas para mantenerse en el poder. Los aliados, por su parte, tampoco combatían a Hussein, sino más bien realizaban intensos bombardeos diarios en su afán de convencerse de estar luchando contra un adversario peligroso. Los medios de comunicación fueron cómplices en esta empresa al presentar la guerra en "tiempo real" y reciclando imágenes de la cultura global popular (Hollywood y los juegos de video, en particular). Lo que la audiencia

[10] Traducción de tres ensayos publicados en el periódico francés *Libération* entre enero y marzo de 1991 sobre los eventos del Golfo Pérsico, editados en forma de libro con el mismo título.

considera real no es más que imágenes, lo que ve, según Baudrillard es: "una mascarada de información: caras marcadas entregadas a la prostitución de la imagen, la imagen de una angustia ininteligible" (Baudrillard, 2001: 40, traducción mía). Estas afirmaciones pueden verse a la luz del papel de los medios en este conflicto: según Baudrillard, las imágenes estaban tan editadas que lo que se emitió no tiene nada que ver con una guerra real[11].

También desde el punto de vista filosófico, Paul Virilio critica a Baudrillard por su posición negativa (la guerra no sucedió) y asume el conflicto como una guerra mundial en miniatura – local y mundial a la vez. Local por su ubicación y mundial en términos de representación mediática y uso de satélites y otras tecnologías que permitieron manejar la guerra a distancia. Virilio coincide con Baudrillard, sin embargo, en que el conflicto se visibilizó gracias al artificio mediático más que por la intensidad de las acciones en el campo de batalla. En suma, para Virilio, hay en el caso de la Guerra del Golfo, preponderancia del *tiempo real* sobre el *espacio real* (Virilio, 2002).

INTERVENCIÓN HUMANITARIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Somalia

"Los medios de comunicación nos metieron en Somalia y después nos sacaron", John Shattuck (ex Secretario Asistente de Estado).

El caso de la operación *Restore Hope*, en Somalia (1992-93), se cita frecuentemente como muestra de la influencia de los medios de comunicación en la toma de decisiones de política exterior al asumirse que las imágenes de somalíes hambrientos (especialmente niños) ejercerían presión para intervenir[12]. Sin embargo, no hubo cubrimiento extenso en apoyo a la operación antes de hacerse pública la decisión del presidente George Bush de intervenir (Mermin, 1997: 391). A partir de ese momento, el cubrimiento se enfocó en los aspectos positivos de la decisión de intervenir y contribuyó así a apoyar la agenda del ejecutivo (Robinson, 2000: 408), "la televisión no guio sino que siguió la acción política o las propuestas" (Strobel, 1997: 136, traducción mía). Paradójicamente, para que existiera efectivamente una crisis humanitaria en Somalia en la cual los EE.UU. podían intervenir positivamente, la crisis debió existir primero

[11] Los argumentos de Baudrillard fueron objeto de una crítica que iba desde acusarlo de "revisionismo" (de afirmar que los acontecimientos no sucedieron nunca), a posiciones más moderadas que explicaban su argumento a la luz de la consideración de que los acontecimientos del Golfo no constituían una guerra. Véase Norris, 1992.

[12] Se citan también como motivos la intención de George Bush de retirarse con un gran gesto final así como la consideración de que al intervenir en este conflicto, se evitaría hacerlo en Bosnia (Robinson, 2000).

en Washington y después en la televisión (Mermin: 397).

Al asumirse como una intervención de "bajo riesgo" y que contaba con apoyo público suficiente, el tono mediática fue positivo: las primeras imágenes mostraban el desembarco de los *marines* en una playa (donde ya los esperaban los periodistas) que parecía más una locación de una película que un lugar "real"; de hecho, daba la impresión que éstos posaban ante las cámaras bajo la luz de lámparas de televisión (Belknap: 106). En términos de acceso, se permitió a los periodistas llegar hasta todos los lugares y no hubo control sobre la información.

Gradualmente, la misión cambió de carácter; al llegar las donaciones de alimentos a las áreas rurales, la mayoría de *marines* regresaron y la misión dejó de parecer un ejercicio de beneficencia norteamericano y más una operación de la ONU. Otra misión fue añadida: la de estabilizar políticamente al país (*nation building*), que implicaba el desarme de las facciones que combatían por el control de la capital somalí, Mogadishu, y la captura del líder de uno de los clanes, Mohammed Farah Aideed. La operación resultó un fracaso: alrededor de 70 hombres resultaron heridos y 18 resultaron muertos y único sobreviviente, el piloto de helicóptero Michael Durant, fue capturado. Imágenes de su rostro hinchado ocuparon la portada de *Time*, *Newsweek* y otras revistas, mientras las de los cuerpos de sus compañeros, desnudos y mutilados se transmitieron por televisión. Conectadas temáticamente con Vietnam (más que con la entonces reciente Guerra del Golfo), estas imágenes representan humillación norteamericana e incluso contribuyeron a articular cierta retórica de venganza basada en las imágenes de los dos cuerpos mutilados (más que en las 16 otras víctimas), venganza "legítima" al tratarse de "mártires por la paz" (Kull y Ramsay, 1993: 4).

La reacción a las imágenes no se hizo esperar. Los medios de comunicación asumieron que habría, a raíz de éstas, cambios en la política exterior debido a los cambios en la percepción pública sobre la intervención. Es de resaltarse que las imágenes, *per se*, no intervienen en política exterior al estar sujetas a diferentes lecturas y contextos distintos. En el caso de Somalia daba la impresión que había sido "el poder de las imágenes" lo que había causado el giro político, cuando realmente se había considerado el retiro antes de la exhibición pública de las imágenes (Strobel, 180). A partir del episodio de la Batalla de Mogadishu, la administración Clinton limitó efectivamente su intervención humanitaria a lugares de interés nacional, de allí su negativa de intervenir en Ruanda (1994) y sus acciones en Bosnia (1995) y Kosovo (1999). En los medios, la decisión de retirarse se apoyó en la narrativa "conflicto entre clanes tradicionales" (basada a su vez en "tipologías evolucionistas familiares, asunciones racistas, modelos antropológicos y un deseo popular por la simplicidad que alienta la auto-imagen norteameri-

cana", Besteman, 1996: 120; traducción mía), construyendo una imagen muy simplificada de los somalíes como "otros" que pueden ser eventualmente descartados (Besteman, 130).

Ex - Yugoslavia – Kosovo

"Donde no hay cámara, no hay intervención humanitaria", Bernard Kouchner (ex ministro de salud francés, gobernador de Kosovo).

A diferencia de la Guerra del Golfo, donde los medios encontraron un marco narrativo para explicar los eventos, la caracterización de los conflictos en la antigua Yugoslavia ofrecía un reto mayor, en ausencia de intereses geoestratégicos y económicos más evidentes. Eventualmente se tejería la narrativa de un conflicto de larga data en el área, que descansaba en una supuesta "tradición" de odio étnico. En ese sentido, la intervención de fuerzas extranjeras en la región por causas humanitarias estaría plenamente justificada.

Como en la Guerra del Golfo, se empleó una estrategia de control de información que resulta útil para ilustrar las diferencias en el cubrimiento mediático en operaciones de paz y de guerra: durante las operaciones de paz en Bosnia, los medios de comunicación recibieron apoyo de los militares en su labor, pero en la campaña aérea de Kosovo, el general Wesley Clark, comandante de las fuerzas de la OTAN en Kosovo, invirtió la ecuación. Esto resultó no solo en comparaciones odiosas con Vietnam y frustración por parte de los reporteros frente a unos comunicados oficiales que decían muy poco, sino que le dieron a Slobodan Milosevic la oportunidad de emplear los medios de comunicación a su favor (Belknap, 107). La propaganda serbia describía la operación de la OTAN como agresiva y fascista, por encima de la moral y la ley internacional. Los serbios, incluyendo periodistas que intentaron asumir una posición independiente hacia el régimen de Belgrado sintieron igualmente el discurso de la propaganda (Goff, 1999). Enfurecido por el manejo de medios de Milosevic, Clark autorizó el bombardeo de la sede de la televisora serbia. Tras la campaña aérea, se regresó a la práctica de incorporar reporteros en las unidades militares – tal como en la Guerra del Golfo (Belknap, 108).

La parte que los medios no expresaron con claridad era que había ciertas lógicas subyacentes en la noción de "intervención humanitaria". Una de estas era, por ejemplo, la necesidad de asignarle un nuevo papel a la OTAN , que corría el riesgo de convertirse en una institución anacrónica con el fin de la Guerra Fría. Es a partir de las guerras en la antigua Yugoslavia, que la OTAN encuentra nuevos campos de acción: sus aviones fueron usados en Bosnia en 1995 en el marco de una operación de las Naciones Unidas y la SFOR (*Stabilization Force*), liderada por la OTAN , monitoreó la paz en esa misma área. Motivos geoestratégicos para el fortalecimiento de la OTAN en la posguerra fría era el control de la emergente "esfera

de influencia alemana" en Europa Central y Oriental, así como la intención de los EE.UU. de minar la idea de Alemania y Francia de desarrollar una política común europea de seguridad y defensa (Gowan, 1999: 93). La posibilidad de aumentar las ventas de armas de los EE.UU. a la OTAN y a sus nuevos miembros (Polonia, República Checa y Hungría, que adhirieron en 1999) se ha mencionado igualmente.

De otra parte, la conversión de la OTAN en una "fuerza de paz" era ampliamente celebrada en los EE.UU. (máximo socio de la organización): Madeline Albright, Secretaria de Estado de la administración Clinton, describía en 1998 a la OTAN como "una fuerza para la paz desde el Medio Oriente hasta África Central", mientras el Senador Richard Lugar insistía en que si la OTAN "no salía de su área, se quedaría sin trabajo" (en Thussu, 2000: 347-348, traducción mía). En esta lógica, la intervención en Kosovo era el paso siguiente para una organización militar que buscaba cambiar de carácter.

La legalidad de las 11 semanas de bombardeo de Kosovo, el precedente creado en materia de relaciones internacionales según el cual la defensa de los derechos humanos pasa por encima de la soberanía nacional ("intervención humanitaria") o la credibilidad misma de los informes sobre las atrocidades serbias estuvieron ausentes de la representación mediática en este caso particular. El argumento que justificaba la intervención de la OTAN y que los medios reprodujeron era el de la misma OTAN, que el gobierno de Milosevic había causado una emergencia humanitaria en Kosovo al permitir el genocidio de albaneses étnicos en la provincia (Judah, 2000)[13]. La causa inmediata, evidente, fue la negativa serbia de aceptar las propuestas (hechas en su mayoría por los norteamericanos) de Rambouillet (febrero-marzo de 1999), donde el famoso Apéndice B exigía lo siguiente:

El personal de la OTAN disfrutará, así como sus vehículos, naves, aeronaves y equipos, de paso libre e irrestricto así como acceso dentro de la RFY (República Federal de Yugoslavia), incluyendo el espacio aéreo asociado y las aguas territoriales. Esto incluirá, pero no estará limitado, el derecho de las tropas a campamento, maniobra, alojamiento y utilización de cualquier área o instalaciones requeridas para apoyo, entrenamiento y operaciones (citado en Nohrstedt et al., 2000: 389, traducción mía).

Esta cesión de soberanía, que posiblemente ninguna nación aceptaría,

[13] Una narrativa paralela que figuró ampliamente en las noticias y que ayudó a la legitimación de la intervención en Kosovo es la de la violencia de género, que figuró también, aunque en otra forma, en la Guerra del Golfo (en forma de la referencia a la "violación" de Kuwait por Irak). En el caso de Kosovo, las cifras de violaciones y la situación de la mujer albanesa en un orden masculino e incluso el ocasional paralelo con el Holocausto fueron invocados como motivos válidos para intervenir (Stables, 2003).

se presentó en los medios como una negativa irrazonable e intransigente[14]. Para la propaganda serbia, de otra parte, Rambouillet constituía una provocación hacia un país independiente (Chomsky, 1999: 107–109).

Un estudio de contenido de dos programas de CNN (*Insight* y *Worldview*) antes y después del bombardeo muestra que el cubrimiento de la guerra de Kosovo se caracteriza por:

1. El reportaje acrítico de las acciones de la OTAN como "intervención humanitaria", omitiendo el análisis de temas claves en la comprensión del conflicto y los intereses en juego como: los cambios en el papel de la OTAN, la legalidad del bombardeo y las consecuencias de la intervención para el tema de la soberanía nacional,
2. La satanización de Slobodan Milosevic (construido mediáticamente como un déspota al mando de un "país paria" y comparado frecuentemente con Sadam Hussein),
3. El enfoque en las atrocidades (reales o supuestas) serbias y la exageración en las cifras de albaneses étnicos muertos.
4. La promoción entusiástica y reiterada de una guerra sanitizada, centrada en aspectos tecnológicos que ocultaban los daños materiales y las muertes provocadas por acciones de la OTAN. El bombardeo "accidental" de la embajada china en Belgrado (mayo 7, 1999), por ejemplo, se explicó por el uso de mapas desactualizados, pero una investigación conjunta de los periódicos *Observer* (inglés) y el ya mencionado *Politiken* mostró que se trató de un acto deliberado, al detectar la OTAN señales enviadas desde la embajada al ejército yugoslavo (Thussu, 350).

En términos generales, el cubrimiento de las acciones de la OTAN en Kosovo se hizo en la misma tradición que la de la Guerra del Golfo: reiterando el éxito de las acciones "aliadas" y justificándolas moralmente. De nuevo, el discurso noticioso simplificó la situación e instaló un discurso polarizante de "buenos" y "malos". La OTAN y sus estados miembros encarnaban la "comunidad mundial" y el interés en la paz y los valores humanitarios (Nohrstedt et al.: 384), de ahí que el patrón narrativo predominante sea el de presentar la acción como intervención humanitaria, siguiendo con la tendencia de posguerra fría de las grandes cadenas de noticias de seguir la agenda norteamericana (Thussu: 359).

[14] El bombardeo de la OTAN, que se suponía era para obligar a Milosevic a aceptar el acuerdo de paz de Rambouillet y detener la "limpieza étnica" en Kosovo hizo escalar la resistencia y fortaleció a Milosevic en el corto plazo, y resultó simultáneamente en un flujo improcedente de refugiados albaneses (Nohrstedt et al.: 385).

LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO Y DESPUÉS…

"Si la primera guerra del Golfo podía entenderse como un video juego, las guerras de Irak y Afganistán se desarrollaron como espectáculos deportivos…"

Scott Forsyth

La guerra contra el terrorismo es, en buena parte, una guerra de imágenes, tal como los ataques del 11 de septiembre se programaron no sólo para provocar el caos, sino para crear un espectáculo mundial al atacar símbolos del prestigio y el poder de los EE.UU., la respuesta también ha sido consciente de los efectos de la imagen[15]. En este evento particular, la reacción mediática tomó, en un principio, la forma del cubrimiento de un desastre: en un primer momento, las noticias se enfocan en el espectáculo de las explosiones, fuegos, la escala de destrucción y el sufrimiento[16]. Posteriormente, la atención recayó sobre los "esfuerzos de rescate" y el heroísmo de los socorristas. Después se pasó a la movilización de la ayuda, centrada en las historias de los voluntarios, las campañas de ayuda, los donantes de sangre, etc. Por último, se presentaron los efectos secundarios: la interrupción de la actividad económica, el sufrimiento de los supervivientes y de los familiares de las víctimas (Griffin, 2004: 388)[17].

En el curso de las semanas posteriores al S-11, las fotografías periodísticas siguieron este mismo esquema. Sin embargo, cada etapa se condensó gradualmente en una repetición de fotografías simbólicas, íconos visuales que interpelan al espectador. A finales de octubre la narrativa de desastre estaba siendo gradualmente sustituida por la de la "guerra contra el terrorismo", representadas en imágenes del incidente del ántrax y de la creciente actividad militar en Afganistán, la cual no estaba centrada, como en la Guerra del Golfo, en narrativas de "alta tecnología" o "guerra limpia". Este cambio de dirección narrativa está en consonancia con el

[15] Las imágenes son importantes como *evidencia* que complementa el discurso noticioso, en la percepción pública, las imágenes no se consideran como procesos culturalmente determinados de representación selectiva, sino como reproducciones mecánicas objetivas de la realidad. En ese sentido, el espectador es testigo, vinculando la experiencia personal y la colectiva, lo público y lo privado.

[16] Imágenes paralelas a las mostradas por el género de "desastre" en el cine, incluso con enorme similitud visual, como en el caso de *Independence Day* (1996), o *The Towering Inferno* (1975).

[17] En contraste con el no-evento de la Guerra del Golfo, Jean Baudrillard caracterizó lo sucedido en el World Trade Center como un "evento absoluto", fruto no del "conflicto entre civilizaciones", sino de la resistencia a la expansión de un mundo basado en el intercambio de mercancías: Esta no es la lucha entre civilizaciones o religiones y va más allá del Islam y de América (…) Hay sin duda un antagonismo fundamental aquí que apunta más allá del espectro de América (que es tal vez el epicentro, pero de ninguna manera la única encarnación de la globalización) y el espectro del Islam (que tampoco es la encarnación del terrorismo (2002: 11, traducción mía).

discurso noticioso sobre las víctimas y el duelo de las semanas posteriores al S-11, donde la narrativa de vulnerabilidad y dolor fue siendo gradualmente sustituida por una de heroísmo y patriotismo, enmarcada a su vez por una "gran narrativa" de progreso y resistencia (Kitch, 2003).

Para fin de año, las imágenes de Afganistán desaparecieron y regresaron las del S-11 como parte de los resúmenes de hechos importantes del año. Un estudio muestra 13 tipos de fotografías, por orden de importancia, publicadas en el resumen de fin de año de la revista *Newsweek*:

1. El ataque al World Trade Center, en particular las explosiones, víctimas y sobrevivientes.
2. Los bomberos y socorristas junto a banderas norteamericanas.
3. Sospechosos de terrorismo o líderes terroristas (Osama Bin Laden, Mohammed Atta, Zacarias Moussaoui, Sadam Hussein, los secuestradores de los aviones usados en el ataque).
4. El presidente George W. Bush.
5. Funerales y familiares de víctimas del S-11.
6. Tropas estadounidenses en actitudes de preparación para el combate.
7. El arsenal para ser utilizado en contra de Afganistán
8. Osama Bin Laden, usualmente en fotografías tomadas de video.
9. El "gabinete de guerra" de Bush (Cheney, Rice, Rumsfeld, Powell, etc.).
10. Símbolos del Islam codificados como fuente de tensión (escuelas islámicas, militantes, mujeres con velo, niños y jóvenes arrojando piedras).
11. Luchadores afganos.
12. Fotografías relativas al incidente del ántrax, y
13. John Walter, el "talibán norteamericano" (Griffin, 390).

Inclusive durante la guerra en Afganistán (las operaciones ocurrieron entre octubre y diciembre de 2001), se registra una notoria ausencia de imágenes de guerra (combate, bajas, etc.) o del costo humano de la operación. Las escasas víctimas que aparecieron en los medios eran afganos o de nacionalidad diferente a la norteamericana y, como en la Guerra del Golfo, las imágenes de destrucción resultantes de la acción norteamericana fueron prácticamente inexistentes (Griffin: 392). Otra de las características de la representación mediática de este conflicto es la ausencia de contextos más amplios para comprender los intereses implicados en la operación y sus causas mediatas. Parecía que la única explicación era el odio del Islam por Occidente, narrativa que se articuló visualmente mediante la estrategia de yuxtaponer imágenes icónicas del Islam con imágenes de la destrucción del S -11, con lo cual el Islam quedaba encajado en los estereotipos estudiados por Said (Griffin: 393). Esta operación, de hecho, se había establecido firmemente desde la Guerra del Golfo: la imagen ne-

gativa de Hussein construida desde 1991 había permanecido en el lenguaje oficial norteamericano; lo que la guerra haría, entonces, sería proteger la civilización occidental y *su forma de vida*.

En suma, la representación de la guerra en Afganistán fue ambigua, problemática: se obtuvo una victoria militar (que las imágenes de víctimas afganas sin embargo cuestionaba), pero no se capturó a Bin Laden, colocando este conflicto en una categoría cercana a la Guerra del Golfo, en la cual Hussein, aunque derrotado militarmente, siguió en el poder. Esto ponía a George W. Bush en una posición similar a la de su padre: a pesar de la victoria sobre los talibanes, el éxito limitado de la guerra y una economía en descenso ponían en peligro su reelección. Bush Jr. necesitaba otro espectáculo mediático y Sadam Hussein, de nuevo, dio la oportunidad. En su discurso del Estado de la Unión del 20 de enero de 2002, Bush mencionó un "eje del mal" que acechaba a los EE.UU. donde se incluía a Irak, entre otros países (Kellner, 2004: 329).

La construcción narrativa que aparece en el discurso oficial y en los medios de comunicación a partir del S – 11 es simple: hay un "conflicto entre civilizaciones" que articula una guerra entre el bien y el mal. Los responsables del S-11 (operando además en un red casi fantasmal y de proporciones incalculables), asociados a la barbarie islámica, odian la democracia y a los EE.UU. y están dispuestos a emplear todos los medios (suicidio, armas biológicas, químicas y nucleares) para hacerle daño. En el otro lado de la ecuación están los valores "americanos" (libertad, democracia, patriotismo) y el "estilo de vida americano" que habían sido atacados (Jonson, 2002)[18]. En su discurso televisado del 11 de septiembre, por ejemplo, Bush habló del "bien" y el "mal" (tema que retomaría en muchas intervenciones posteriores), introduciendo además la idea de que habría retaliaciones:

Se ha puesto en marcha la búsqueda de quienes están tras estos actos de maldad. He dirigido la totalidad de los recursos (…) a encontrar a los responsables y traerlos ante la justicia. No haremos distinción entre los terroristas que cometieron estos actos, y quienes los ocultan (traducción mía).

Este sentido estrecho de comunidad, de la cual está ausente la diversidad ideológica, política y cultural es reforzado en los medios mediante un lenguaje de unidad nacional, como lo muestra la afirmación de Bush en la sesión del Congreso del 21 se septiembre de qué grupos y países "están con nosotros o en contra nuestra".

[18] Internamente, los medios iniciaban además una campaña "patriótica", con la bandera como símbolo omnipresente - en logotipos de noticieros, series de televisión (*The West Wing* y *Law and Order*, para mencionar algunas) y en la publicidad (Kellner, 2002: 149).

DE "AMÉRICA BAJO ATAQUE" A "AMÉRICA CONTRAATACA"

Para la invasión de Irak en 2003 se esperaba una especie de repetición de la Guerra del Golfo en los medios. En efecto, como en 1991, las primeras imágenes eran una narrativa del ambiente de preguerra centradas en mostrar el arsenal militar norteamericano, tropas en entrenamiento y el presidente y su gabinete. Hubo, sin embargo, algunas fotos de iraquíes (civiles, grupos kurdos, militares capturados e iraquíes recibiendo ayuda humanitaria), lo que es una ocurrencia poco común, resultado de la práctica de incorporar periodistas en los contingentes militares (Griffin: 396). Las imágenes descritas deben ser analizadas, sin embargo, en el marco de las narrativas que articulan la invasión: la amenaza representada por las armas de destrucción masiva que supuestamente poseía Hussein, el argumento humanitario de la liberación de Irak y el marco más amplio de una "guerra contra el terrorismo". Contribuyeron a esta construcción numerosas historias "de interés humano", como la de Jessica Lynch, supuestamente herida y torturada por los iraquíes y "rescatada" por posteriormente por sus tropas. En realidad, Lynch había sido herida y era atendida por médicos iraquíes que intentaron llevarla en una ambulancia al puesto de control norteamericano para ser recibidos por ráfagas de ametralladora[19].

Aunque hubo más cobertura de las zonas de combate, las narrativas visuales no cambiaron radicalmente entre la Guerra del Golfo y la invasión de Irak. En ambos conflictos estuvieron ausentes imágenes de víctimas iraquíes o de la coalición, de los daños inflingidos a la infraestructura civil o del punto de vista iraquí. La idea subyacente era la de minimizar las ocurrencias negativas de la guerra y enfatizar en los aspectos "positivos": la guerra cobraría pocas víctimas civiles y la victoria sería rápida[20]. El uso de cámaras montadas en cascos por parte de los reporteros fue aprobado y favorecido, ofreciendo al público una perspectiva "similar a la de la transmisión en vivo de un evento deportivo" (Knight, 2003). En suma, la incorporación de reporteros a las tropas no ofreció más variedad de puntos de vista, sino que reforzó más bien una perspectiva americo-céntrica según la cual la maquinaria de guerra de la coalición era imparable. El discurso visual se asemejó mucho al de

[19] Tras el incidente se habló incluso de hacer una película sobre el supuesto heroísmo de las tropas norteamericanas. Se produjo, sin embargo, un programa contando la versión norteamericana de los hechos en la serie *Profiles from the Front Line*. La similitud narrativa con el éxito de taquilla *Saving Private Ryan* (1998) es evidente, al punto que se produjo en 2003 una película para televisión con un título poco imaginativo: *Saving Private Lynch*.

[20] Cadenas informativas canadienses, europeas y árabes, transmitieron sin embargo una visión más desoladora de la guerra, mucho menos sanitizada (Kellner, 2004: 334).

1991, en particular en la articulación de la narrativa "el camino hacia Bagdad", tema predominante del cubrimiento que las imágenes evocaron constantemente (Griffin: 398). Visualmente, el cubrimiento mediático y el estilo visual de las transmisiones pretenden ilustran la doctrina *shock and awe*, representada en el bombardeo de Bagdad y destinada a afectar "la voluntad, percepción y comprensión del adversario" al punto que sea incapaz de ofrecer resistencia (Ullman y Wade, 1996: XXIV), aunque resulta factible que sea también una medida de propaganda dirigida al público doméstico[21].

Una diferencia fundamental entre la Guerra del Golfo y las últimas guerras de posguerra fría es la ampliación del acceso a fuentes alternativas de información que no estaban disponibles en 1991. Internet se empezó a usar como herramienta de reportería en Kosovo y su importancia no ha hecho más que aumentar; en 2003, por ejemplo, cuando las cadenas norteamericanas se negaron a mostrar imágenes de soldados norteamericanos muertos, fue posible verlas en la red en cuestión de horas. Las imágenes las obtuvo la cadena de noticias Al-Jazeera (fundada en 1996, aunque no se hizo popular en Occidente hasta después del S-11), famosa a partir de la guerra en Afganistán, al ser la única cadena a la que se le permitió permanecer en Afganistán durante la guerra, y transmitiendo además una controversial grabación de Bin Laden.

La presencia de otras cadenas de televisión ha sido una preocupación para los EE.UU. Tras el video de Bin Laden, la asesora de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice pidió a las cadenas norteamericanas no mostrar los mensajes de Bin Laden sin edición previa. Durante la guerra de Afganistán, EE.UU. ejerció un férreo control sobre la información que salía del país, para lo cual bombardeó las estaciones de radio del país y controló los movimientos de los corresponsales occidentales (Majan: 2002: 87-89). También las oficinas de Al-Jazeera han sido bombardeadas por los EE.UU. en un par de ocasiones en un intento por detener el flujo de información del lado enemigo (Knightley, 2003). En esta era de la información, sin embargo, no es fácil restringir imágenes e información indeseada.

CONCLUSIONES

La conjunción de un medio político unipolar en la posguerra fría, representado en el llamado Nuevo Orden Mundial y la revolución en las comunicaciones inauguran una era de fronteras geopolíticas

[21] El público musulmán, por su parte, es también sujeto de los esfuerzos de la diplomacia pública por conquistar sus "mentes y corazones" con la ayuda de los medios de comunicación (radio y televisión, así como panfletos), posición que parece perpetuar la creencia en la superioridad de la forma de vida occidental (Van Ham, 2003: 441).

fluidas, de cruces entre las esferas pública y privada (representados, por ejemplo, en la emergencia de los sistemas panópticos de vigilancia y la nueva "cultura de la seguridad") y, por supuesto, de nuevos retos en los dos ámbitos – crecientemente imbricados entre sí – para la hegemonía de los EE.UU.

Mientras las intervenciones de los años 90 fueron relativamente exitosas en el sentido de que los medios de comunicación siguieron la agenda norteamericana, las intervenciones más recientes en Afganistán e Irak presentan un signo más polifónico gracias a la acción de los nuevos medios de comunicación (internet, *blogs*, *milblogs*). En estas dos instancias de intervención, los EE.UU. han encontrado medios regionales de gran credibilidad como Al-Jazeera y Al-Arabiya y medios independientes como *Media Workers Against War* y *Indymedia (Independent Media Center)*, para mencionar solo algunos, que ofrecen resistencia a las narrativas de la "guerra contra el terror", ancladas, como se ha visto, en los ámbitos político y cultural y difundidas en marcos reconocibles para las audiencias por los medios de comunicación, de allí su importancia estratégica en esta sociedad de la información.

BIBLIOGRAFÍA

Barber, Ryan y Tom Weir. (2002). "Vietnam to Desert Storm: Topics, Sources Change", *Newspaper Research Journal*, Spring, 23, 3, pp. 88-98.

Bates, Benjamin R. (2004). "Audiences, Metaphors, and the Persian Gulf War", *Communication Studies*, Fall, 55, 3, pp. 447-463.

Baudrillard, Jean. (2001). "The Gulf War Did Not Take Place", en: *Jean Baudrillard: Selected Writings*, Cambridge, Polity Press.

_____ *The Spirit of Terrorism: And Requiem for the Twin Towers*, London, Verso.

Belknap, Margaret H. (2002). "The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?", *Parameters*, Autumn, 32, 3, pp. 100-114.

Benjamin, Walter. (1969). "The Work of Art in Mechanical Reproduction", en: *Illuminations*, New York, Schocken.

Bernstein, Matthew y Gaylyn Studlar, eds. (1997). *Visions of the East. Orientalism in Film.* New Brunswick, Rutgers University Press.

Besteman, Catherine. (1996). "Representing Violence and ´Othering´ Somalia", *American Anthropological Association*, 11, 1, pp. 120-133.

Chibnall, Steve. (1977). *Law-and-Order News: An Analysis of Crime Reporting in the British Press*, London, Tavistock.

Chomsky, Noam. (1999). *The New Military Humanism. Lessons from Kosovo*, Monroe, Common Courage Press.

Entman, Robert M. (1993). "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*", Journal of Communication*, 43, 4, pp. 51-58.

Fisher, Kimberley. (1997). "Locating Frames in the Discursive Universe", *Sociological Research Online* 2, 3, en: www.socresonline.org.uk. Consultado el 03/06/06

Gannett Foundation. (1991). *The Media at War: the Press and the Persian Gulf Conflict*, New York, Gannett Foundation Media Center.

Goff, Peter ed. (1999). *The Kosovo News and Propaganda War*, Vienna, The International Press Institute.

Goffman, Erving. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, New York, Harper & Row.

Gowan, Peter. (1999). "The NATO Powers and the Balkan Tragedy", *New Left Review*, 234, pp. 83–105.

Griffin, Michael. (2004). "Picturing America's "War on Terrorism" in Afghanistan and Iraq. Photographic motifs as news frames", *Journalism*, 5, 4, pp. 381-402.

_____ y Jongsoo Lee. (1993). "Picturing the Gulf War: Constructing an Image of War in *Time*, *Newsweek*, and *U.S. News & World Report*", *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 72, 4, pp. 813-825.

GUMG (Glasgow University Media Group). (1980). *More Bad News*, London, Routledge & Kegan Paul.

Hardt, Hanno. (1991). "Word and Images in the Age of Technology", *Media Development*, 38, 4, pp. 3–5.

Hoskins, Andrew. (2004). *Televising War: From Vietnam to Iraq*, London and New York, Continuum.

Ivie, Robert L. (2005). "Savagery in Democracy's Empire", *Third World Quarterly*, 26, 1, pp. 55-65.

_____. (1996). "Tragic Fear and Rhetorical Presidency: Combating Evil in the Persian Gulf", en: M.J. Medhurst, ed. *Beyond the Rhetorical Presidency*, College Starion, Texas A & M, pp. 153-178.

Johnson, Richard. (2002). "Defending Ways of Life: The (Anti-)Terrorist Rhetorics of Bush and Blair", *Theory, Culture & Society*, 19, 4, pp. 211-31.

Judah, Tim. (2000). *Kosovo: War and revenge*, New Haven, Yale University Press.

Katz, Elihu. (1992). "The End of Journalism? Notes on Watching the War", *Journal of Communication*, 42, 3, pp. 5–13.

Kellner, Douglas. (2004). "Media Propaganda and Spectacle in the War on Iraq: A Critique of U.S. Broadcasting Networks", *Cultural Studies - Critical Methodologies*, 4, 3, pp. 329-338.

_____(2002). "September 11, the Media, and War Fever", *Television & New Media*, 3, 2, May, pp. 143–151.

_____. (1995). *Media Culture*, London and New York, Routledge.

_____. (1992). *The Persian Gulf TV War*, Boulder, Westview Press.

Kitch, Carolyn. (2003). "Mourning in America": ritual, redemption, and recovery in news narrative after September 11, *Journalism Studies*, 4, 2, pp. 213 – 224.

Knight, A. (2003). "The battlefield of lies: the Iraq war and the press", *Public Record*, en: http://www.abc.net.au/public/s832958.htm. Consultado 05/06/06.

Knightley, Philip. (2003). 'History or bunkum?', *British Journalism Review*, 14, 2, pp. 7-14.

Kull, Steven y Clay Ramsay. (1993). "US Public

Attitudes on Involvement in Somalia", College Park, Program on International Policy Attitudes and the School of Public Affairs.

Lasswell, Harold. (1927). *Propaganda Technique in the World War,* New York, Peter Smith.

_____. (1937). "Propaganda" en: E.R.A. Seligman y A. Johnson (eds.) *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12. New York, Macmillan, pp. 521–8.

Livingston, Steven. (1997). "Clarifying the CNN Effect: an Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention", Research Paper R-18, Joan Shorestein Center, Harvard University.

Mahajan, Rahul. (2002). *The New Crusade: America's War on Terrorism*, New York, Monthly Review Press.

Martín Barbero, Jesús. (1998). *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*, México, Gustavo Gili.

McLuhan, Marshall. (1994). *Understanding Media: The Extensions of Man*. Cambridge, MIT Press.

McQuail, Dennos. (1998). *La acción de los medios*, Buenos Aires, Amorrortu.

Mermin, Jonathan. (1997). "Television News and American Intervention in Somalia: the Myth of a Media-Driven Foreign Policy", *Political Science Quarterly*, 112, 3, pp. 385-403.

Morlan, T.G. (1992). "Shifting Sands: the Presentation of the Persian Gulf Conflict in the New York Times", tesis de maestría, San José State University.

Morrison, David. (1992). *Television and the Gulf War*, London, John Libbey.

Mowlana, Hamid, George Gerbner y Herbert Schiller, eds. (1992). *The Triumph of the Image: The Media's War in the Persian Gulf – A Global Perspective*, Boulder, Westview Press.

Newhagen, John E. (1994). "The Relationship between Censorship and the Emotional and Critical Tone of Television News Coverage of the Persian Gulf War", *Journalism Quarterly*, 71, 1, pp. 32-42.

Nohrstedt, Stig A. (2000). Sophia Kaitatzi-Whitlock, Rune Ottosen y Kristina Riegert. "From the Persian Gulf to Kosovo — War Journalism and Propaganda", en: *European Journal of Communication,* 15, 3, pp. 383–404.

Norris, Christopher. (1992). *Uncritical Theory: Postmodernism, Intellectuals, and the Gulf War,* London, Lawrence and Wishart.

Robinson, Piers. (2000). "Research Note: the News Media and Intervention. Triggering the Use of Air Power during Humanitarian Crises", *European Journal of Communication*, 15, 3, pp. 405-414.

Said, Edward. (1994). *Orientalism*, New York, Vintage Books.

Schechter, Danny. (2001). "Covering Violence: How Should Media Handle Conflict?", disponible en www.peace.ca/coveringviolence.htm, consultado 26/07/06.

Shohat, Ella y Robert Stam. (1994). *Unthinking Eurocentrism: Multiculturalism and Media*, New York and London, Routledge.

Stables, Gordon. (2003). "Justifying Kosovo: Representations of Gendered Violence and U.S. Military Intervention", *Critical Studies in Media Communication*, 20, 1, March, pp. 92–115.

Stevenson, Robert L. (1994). *Global Communication in the Twenty-First Century.* New York, Longman.

Strobel, Warren P. (1997). "Late-Breaking Foreign Policy: the News Media's Influence on Peace Operations", Washington, US Institute of Peace.

Taylor, Philip M. (2001). "Propaganda and Information Operations", en: *Taiwan Defense Affairs*, 2, 1, pp. 80-107.

_____. (1998). *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester University Press.

_____. (1997). *Global Communications, International Affairs and the Media since 1945*, London, Routledge.

Thussu, Daya Kishan. (2000). "Legitimizing 'Humanitarian Intervention'? CNN, NATO and the Kosovo Crisis, *European Journal of Communication*, 15, 3, pp. 345–361.

Ullman, Harlan K. y James P. Wade. (1996). "Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance", Washington D.C., National Defense University.

Van Dijk, Teun. (1998). *Ideology*, London, Sage.

Van Ham, Peter. (2003). "War, Lies, and Videotape: Public Diplomacy and the USA's War on Terrorism", *Security Dialogue*, vol. 34, 4, pp. 427–444.

Virilio, Paul. (2002). "Future War: An Interview with Paul Virilio", en *Desert Screen: War at the Speed of Light*, London, Athlone Press.

Zelizer, Barbie. (1992). "CNN, the Gulf War, and Journalistic Practice", *Journal of Communication,* 42, 3, pp. 66–81.

Cabrera, Martha.
"Medios de comunicación y medios visuales en los conflictos armados en la posguerra fría", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 119-140.

Ideales democráticos, religión y el destino manifesto en la política exterior de los Estados Unidos[1]

María Teresa Aya Smitmans*

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

Las grandes luchas del siglo veinte entre la libertad y el totalitarismo terminaron con una victoria decisiva para las fuerzas de la libertad y de un solo modelo sostenible de éxito nacional: libertad, democracia y libre empresa.

En el siglo XXI sólo las naciones que compartan el compromiso de proteger los derechos humanos básicos y de garantizar la libertad política y económica podrán desatar el potencial de sus pueblos y asegurar su prosperidad futura.

George W. Bush[2]

INTRODUCCIÓN

Si bien la política exterior de los Estados Unidos se define, de manera usual, como realista, es, no obstante, importante subrayar sus orígenes idealistas, siempre

* Fecha de entrega, 24 de julio de 2006. Fecha de aceptación, 18 de agosto de 2006.

[1] Este artículo es un avance del trabajo que desarrolla la autora en el Proyecto "Política exterior de Estados Unidos", de la Línea de Investigación "Relaciones Hemisféricas" del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, OASIS.

[2] Tomado del discurso de seguridad nacional del presidente George W. Bush, National Security Strategy; septiembre 2002; en Internet: http://usinfo.state.gov/journals/itps/1202/ijps/ijps1202.htm

presentes en el manejo de sus asuntos internacionales. Desde el mensaje de despedida del presidente Washington en 1796 hasta la intervención en Irak en 2003, los dirigentes norteamericanos han realizado un juego doble entre el idealismo y sus modelos democráticos, y el realismo y sus intereses puntuales. Intereses que pueden ser estratégicos, militares y económicos pero que, a pesar de su peso en los procesos de formulación y legitimación de políticas internacionales, se encuentran sumisos a los ideales democráticos.

Desde 1796, fecha del mensaje de despedida de George Washington, Estados Unidos enfrenta una dicotomía relativa a cómo mejor trasladar sus intereses nacionales al ámbito internacional. En su discurso, el presidente Washington sostiene que

> *Europa tiene particulares intereses* que no nos conciernen en manera alguna o que nos tocan muy de lejos. De ahí el que se vea envuelta en disputas frecuentes que son esencialmente ajenas a nosotros. Sería, pues, imprudente mezclarnos en las vicisitudes de su política o entrar en las alternativas y choques inherentes a su amistad o enemistad sin tener nosotros un interés directo. … ¿Por qué unir nuestros destinos a los de cualquiera parte de Europa, comprometiendo nuestra paz y prosperidad en las redes de las rivalidades, intereses y caprichos europeos? Nuestra política debe consistir en retraernos de alianzas permanentes hasta donde seamos libres de hacerlo, sin que por esto patrocine yo la infidelidad a los tratados existentes (George Washington, 1796)[3].

Este mensaje se entiende como una aproximación encaminada a definir los objetivos de Estados Unidos en un momento donde el país buscaba la manera de crecer como Estado independiente, sin la intervención de otros. Sobre todo, los americanos no querían que las continuas guerras entre las pequeñas repúblicas europeas se extendieran a su territorio[4]. Es así como prefieren distanciarse de Europa y, en especial, de Gran Bretaña de quien se acababan de independizar. Esto, a pesar de haber adoptado, en parte, el modelo británico de gobierno[5].

Sin embargo, Washington reconoce en su discurso que "la política, la humanidad y el interés común recomiendan la buena armonía y amistosas relacio-

[3] Mensaje de despedida de George Washington, en español en Internet en: http://www.inep.org/content/view/1759/55/

[4] Esto era tan importante para los Estados Unidos que constituyó uno de los elementos de fondo para el argumento federalista que sostuvo, desde los escritos de Alexánder Hamilton, John Jay y James Madison, que Estados Unidos no podía ser un conglomerado de pequeñas repúblicas asociadas entre sí si quería sobrevivir como ente político. Por el contrario, debía constituirse alrededor de un gobierno federal fuerte que manejara, entre otros temas, el de la defensa y la seguridad de la nación en general.

[5] Este hecho se puede ver en el sistema bicameral presente en el Congreso norteamericano, eje de la política interna y externa de los Estados Unidos. También se evidencia en la conformación del ámbito judicial. En cuanto a la monarquía, la mayoría de los americanos estaba en contra.

nes con todos los países. [Razón por la cual,] nuestra *política mercantil* se debe apoyar en la igualdad e imparcialidad" (Washington, 1796) frente a todas las naciones. Asimismo, dice que "la regla de conducta que más hemos de procurar seguir respecto a las naciones extranjeras debe reducirse a extender nuestras *relaciones comerciales,* retrayéndonos todo lo posible de las combinaciones políticas" (Washington, 1796). Este hecho evidencia que, si bien el país del norte buscaba cierto aislamiento de Europa, éste era más militar que económico y, subraya la importancia que tiene para Estados Unidos, desde sus orígenes, la idea de prosperidad y de un intercambio comercial libre. De este modo, el discurso de despedida de Washington acepta, de manera limitada, la existencia de un sistema internacional al tiempo que aboga por un aislamiento en el campo político y militar. También, introduce en la política americana las dos máximas por las cuales ésta se ha de regir, seguridad y libre comercio.

LA DEMOCRACIA A LA AMERICANA

El aislamiento militar que se dio en Estados Unidos hacia el fin del siglo XVIII se explica como resultado del esfuerzo del país por consolidarse como Estado. Por esta razón, el discurso de despedida de Washington es fundamental como elemento consolidatorio. También es importante porque resalta el peso que la idea de democracia tiene como principio básico en el Estado americano. Washington dice que el gobierno elegido libremente…, no sujeto a extrañas influencias, obediente a una Constitución adoptada después de tranquilas deliberaciones y que reúne la seguridad y energía de sus bien divididos poderes, [constituye] la base de [su] sistema político… [y representa] el derecho del pueblo para formar o modificar las constituciones de sus gobiernos; pero la Constitución votada, mientras exista, es sagrada y obligatoria para todos hasta tanto que se cambie por el voto explícito del pueblo. Esta misma idea… [resalta] el poder y derecho del pueblo a establecer un gobierno (Washington, 1796).

De esta manera, para Washington, la idea de legitimar un gobierno fuerte y basado en la libertad de sus habitantes era más importante que las relaciones con el mundo exterior. A su vez, esta noción de democracia, presente en los inicios de Estados Unidos como nación va a convertirse, al ser adoptada por sus ciudadanos como única y verdadera, en la base legitimadora del actuar americano en el sistema internacional. Va a ser la brújula mediante la cual los gobernantes americanos van a guiar sus intervenciones internacionales; intervenciones que van a tener entonces como norte la promoción de la democracia y la "administración del gobierno en persona" (James Madison en Dahl, 2003: 165).

Es importante resaltar el de hecho que la democracia constituye un principio básico para todos los americanos no solo

para sus padres fundadores. Como tal, es un ente aglutinador importante para justificar las políticas internacionales del país del norte.

> La república de los Estados Unidos no fue creada únicamente por los líderes, ni podría haber sido sostenida por los líderes aislados. Fueron ellos, sin duda, quienes diseñaron un marco apropiado, según pensaban, para una república. Pero fue el pueblo estadounidense y los líderes que respondían a él, quienes garantizaron que la nueva república evolucionara velozmente hacia una república democrática (Dahl, 2003: 30).

Este hecho es el resultado de cerca de siglo y medio en el que el pueblo americano, alejado de Inglaterra, había aprendido a autorregularse y, a través de reuniones periódicas entre sus líderes, los representantes religiosos y el pueblo, había aprendido a solucionar por sí mismo sus problemas. Además, los colonos americanos "traían consigo… un bagaje ético" que promovía "una responsabilidad… del individuo ante sí mismo y [una] responsabilidad cívica ante la comunidad" (González Pedrero, Introducción, De Tocqueville: 20). Esta responsabilidad se extiende, a lo largo del siglo XX y XXI, a la política exterior.

El gobierno en Washington se siente obligado a intervenir cuando el orden de un país se ve amenazado, pues esto significa no solo que ese pueblo no puede escoger un gobierno que le haga feliz de manera libre, sino también, que el libre cambio, necesario para la prosperidad global, puede verse afectado por la falta de garantías liberales. Es así como, en palabras del presidente Theodore Roosevelt, los Estados Unidos "están obligados a intervenir en los asuntos internos de [otro] país… para reordenarlo, restableciendo los derechos y el patrimonio de su ciudadanía y sus empresas" (Wilkipedia Enciclopedia)[6]. En consecuencia, la idea de intervención va de la mano con el buen funcionamiento del libre comercio, representado en el *patrimonio de su ciudadanía*. Este hecho, que resulta del legado del liberalismo en la política americana, conlleva intereses realistas[7], a la vez que sirve y se utiliza para justificar política y moralmente, las acciones de los Estados Unidos.

Para Estados Unidos, democracia puede también definirse como una expresión de libertad en un lugar donde cada ciudadano es libre de elegir los gobernantes que él crea lo llevarán a la felicidad y la

[6] Esta afirmación se conoce como el Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe. Fue propuesta en 1904 y, desde entonces, ha servido para legitimar un gran número de intervenciones por parte de Estados Unidos.

[7] Para los Estados Unidos, el liberalismo económico que nace a finales del siglo XIX legitimó la consecución de los intereses económicos de la nación como expresión de libertad y recursos necesarios para la felicidad del pueblo.

prosperidad económica[8]. Esta definición, sumada al discurso de Woodrow Wilson, quien en el siglo XX dice que "democracia significa un proceso ordenado de un gobierno basado en la ley" (Ferguson, 2004: 53)[9], hace de la democracia un proceso fundamental de toda política americana. Más aún, para Wilson, democracia era el preludio obligado de la paz internacional, la *pax americana*. Estas definiciones promueven en el país del norte una idea de democracia que genera un sentimiento de responsabilidad en la población americana no sólo por su propia felicidad, sino por la paz y felicidad de otros.

Sin embargo, si bien la idea de democracia es válida como ente legitimador de sus acciones para los Estados Unidos, ésta constituye también el punto de partida de "la paradoja característica de la política exterior de Washington, aquella que *impone* la democracia; que *obliga* a la libertad y que *ordena* la emancipación de los pueblos" (Ferguson, 2004: 54). Paradoja que explica, entre otras, las intervenciones del país del norte durante los últimos dos siglos como un esfuerzo para "fomentar el progreso y llevar la democracia a aquellos pueblos retrasados donde… los marines" (Lemoine, 2003: 20) acuden a actuar como salvadores.

Esta contradicción se puede ver también en las diferentes intervenciones de Estados Unidos a lo largo del siglo XX. En el caso de Panamá, en 1903, los americanos apoyaron la revuelta en tan solo noventa minutos, argumentando que había que ayudar al pueblo panameño en sus esfuerzos para obtener un *self* government. No obstante, se puede también argumentar que, al momento de intervenir, los intereses económicos y estratégicos eran también considerables. El canal de Panamá era importante no sólo para el libre comercio, vital para los intereses de Washington, sino también, para el control, por parte de este país de una zona con importantes recursos, tales como el banano. Por esta razón, se involucran también en la vida política de diferentes países centroamericanos. Estas intervenciones, destinadas a la protección de los intereses de la United Fruit, se justifican, a su vez, argumentando que la región está bajo el control de tiranos y que hay que protegerla de éstos. Este círculo vicioso entre intereses económicos e ideales democráticos se convierte, entonces, en el sello de las ingerencias americanas en América Latina.

[8] Cabe anotar que la búsqueda de la felicidad es uno de los objetivos del pueblo americano al declarar su independencia y, por consiguiente, un bastión sobre el cual se construye no sólo lo político sino también el desarrollo personal de todo ciudadano.

[9] Todas las citas de Ferguson han sido traducidas al español por María Teresa Aya.

Este círculo se hace aún más evidente durante las actuaciones de los Estados Unidos durante la Guerra Fría.

Después de la segunda guerra mundial, los Estados Unidos… se propusieron continuar con la defensa y la protección del *mundo libre*, amenazado a partir de entonces por el comunismo… Esta política [de corte idealista], se convirtió en el fundamento de una política estratégica, militar y económica en contra de la Unión Soviética (Malagón, 1997: 230).

También, se puede ver en Chile, en 1973, cuando el gobierno de Nixon interviene para salvar a los chilenos del régimen *marxista – comunista* de Allende al igual que para protegerse de una nacionalización del cobre, hecho que hubiera afectado los intereses de la compañía americana ITT.

De igual modo, sobrevive a la guerra fría y se evidencia en la estrategia de seguridad nacional del presidente George W. Bush, quien en el 2002, para legitimar las intervenciones de Estados Unidos a principios del siglo XXI, dijo

Hoy, Estados Unidos tiene una posición de poderío militar sin paralelo y de gran influencia económica y política. Al mantener nuestra heredad y principios, no usamos nuestra fuerza para presionar por ventajas unilaterales. En cambio tratamos de crear un equilibrio de poder que favorezca la libertad humana: condiciones con las cuales todas las naciones y todas las sociedades puedan escoger por sí mismas las recompensas y los desafíos de la libertad política y económica. En un mundo seguro, la gente podrá mejorar sus propias vidas. Defenderemos la paz combatiendo a los terroristas y tiranos. Preservaremos la paz al crear buenas relaciones entre las grandes potencias. Extenderemos la paz al fomentar sociedades libres y abiertas en cada continente (Bush, 2002).

Cabe anotar, que a pesar de los deseos de Washington, los procesos democráticos no ocurren de la noche a la mañana. Por el contrario, se hace necesario, en la mayoría de las veces, un proceso de transición, el cual puede ser bastante largo, como en el caso mismo de Estados Unidos[10]. No obstante, las intenciones de democratización implícitas en el actuar internacional de Washington continúan y siguen la lógica de un "realismo utópico… que pretende explicar el mundo a través de los cambios que propone" (Booth, 1995: 347), convirtiéndose así en un mecanismo, tanto de explicación como de justificación de la política exterior del país del norte.

Asimismo, la imposición de la democracia a la americana, subraya y pone en evidencia la existencia de intereses

[10] Hay quienes sostienen que Estados Unidos se demoró casi dos siglos en lograr una verdadera democracia ya que tuvo que pasar primero por una guerra civil, casi al centenario de su nacimiento como nación, para admitir la posibilidad que gente de distintas razas fueran tratados como americanos y más aún, se demoró un siglo más en hacer efectivos los logros de la guerra civil.

ideológicos y morales que respaldan, en su base interna, las intervenciones políticas y militares de los Estados Unidos. A su vez, esta imposición refuerza la idea de una división aparente, entre política e ideales, entre quienes toman decisiones en Washington y el sistema internacional. Sin embargo, para entender esta división hay que tener en cuenta no sólo el ideal democrático, presente en la sociedad americana sino también, la religión y el destino manifiesto.

RELIGIÓN Y DESTINO MANIFIESTO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS

> La *religión y la moral* son apoyos necesarios para fomentar las disposiciones y costumbres que conducen a la prosperidad de los Estados. En vano se llamaría patriota el que intentase derribar esas dos grandes columnas de la felicidad humana, donde tienen sostén los deberes del hombre y del ciudadano. Tanto el devoto como el mero político debe respetarlas y amarlas (Washington, 1796).

Desde sus orígenes como Estado, Estados Unidos se ha visto influido por la religión. La nación americana la fundan los cuáqueros, grupo religioso que llegó buscando un lugar donde poder practicar su religión lejos de la intolerancia que imperaba en Europa y Gran Bretaña a principios del siglo XVII. Los cuáqueros sentaron sus bases comunitarias y religiosas en el noreste americano, dando origen al lo que se denominó Nueva Inglaterra y que constituyó el corazón político de los Estados Unidos por cerca de dos siglos[11]. "Los ingleses que colonizaron la costa Este de los Estados Unidos estaban profundamente inmersos en su religión… y su vida comunitaria y política se desarrollaron en un estricto apego a la ley moral…. Así en el período colonial se encuentra el punto de partida del ideal estadounidense de ser un pueblo elegido entre los demás del mundo" (El origen del destino manifiesto).

No obstante, si bien los cuáqueros eran muy religiosos, cabe anotar que Estados Unidos no es un Estado fundamentalista, donde la política se funde con la religión. Por el contrario, la religión constituye uno de los cimientos sobre el cual se construye el Estado. Ésta es la razón por la cual el lenguaje político americano utiliza palabras y léxico de origen religioso ya que éste es común a la mayoría de los americanos quienes son en un 90% creyente[12]. A su vez, esto explica por qué se encuentran ideas religiosas, tales como "la libertad que apreciamos no es el regalo de los Estados Unidos al mundo. Es el regalo de Dios a la humanidad" (Bush, Estado

[11] Los colonos de Nueva Inglaterra se conocen en la historia americana como los WASP, que significa: White anglosaxon protestant. Esta sigla fue el sello que marcó por cerca de dos siglos la política americana ya que la gran mayoría de líderes políticos norteamericanos eran de origen WASP.

[12] Ver más información en Stephen Launay, *La guerre sans la guerre*, Paris, Editions Descartes, 2003.

de la Unión, 2003) en los discursos de los políticos americanos. En otras palabras, para el político americano, el lenguaje religioso es un instrumento de trabajo mediante el cual su mensaje le llega más fácilmente al pueblo.

De igual manera, se puede decir que la fe de los americanos no es simplemente une fe en Dios sino también una expresión de la fe en ellos mismos como garantes de la felicidad de todos. Este hecho hace que su relación con el sistema internacional se convierta para ellos en una *quasi* religión de carácter civil, y ayuda a explicar por qué los americanos se han auto convencido que su misión en el mundo, tanto para civiles como para políticos, es la propagación de sus ideales democráticos e ideológicos. Propagación que representa su búsqueda de la felicidad, prosperidad, justicia, igualdad y libertad.

> La sensación que otros países tienen de sí mismos proviene de una historia común… En Europa, la nacionalidad está relacionada con la comunidad, y por eso uno no puede convertirse en no – inglés o no – sueco. Ser un americano, sin embargo, es un compromiso ideológico. No es una cuestión de nacimiento. [Es una cuestión de valores.] Aquéllos que rechazan los valores americanos son no – americanos (John Vásquez en Malagón, 1998: 248).

Esta percepción de los no – americanos explica por qué para los *verdaderos* americanos es, a veces, más fácil expresar sus intereses en el sistema a través de la definición de quiénes son sus enemigos que a través de su propia ideología. Es así como declaran enemigos a los indígenas quienes en el siglo XIX no profesaban una fe cristiana; le declaran luego la guerra a los mexicanos e intervienen de manera repetida en América Latina durante los siglos XIX y XX, ya que los suramericanos tienen sociedades inestables donde es muy difícil establecer regímenes que promuevan la búsqueda de la felicidad, la prosperidad, la justicia, la igualdad y la libertad. Luego vienen los comunistas, quienes niegan el acceso de su población a la prosperidad y la libertad y, por último, los terroristas y, en especial, los islámicos, ya que se han convertido en tiranos para sus pueblos y seguidores. Todos, enemigos de los ideales americanos y, de su percepción de un sistema internacional ordenado y libre.

De la misma manera, esta religión civil que los lleva a pretender imponer sus valores y visión de mundo sobre otros, es también la razón por la cual creen tener derecho a etiquetar a otros estados como estados rebeldes o parias, cuando sus intereses difieren de los suyos. Esto ha servido también como punto de partida para legitimar un gran número de intervenciones americanas en el sistema internacional y para la definición del actual *eje del mal.* No obstante, es importante reconocer que estas injerencias tienen también un componente económico o estratégico, como en el caso de Panamá o del petróleo en el Medio Oriente durante el siglo XX.

Los intereses económicos son importantes para lograr las ganancias necesarias

para la prosperidad americana, prosperidad que se fundamenta en la búsqueda de la felicidad a la que tiene derecho todo ciudadano. Asimismo, para el gobierno en Washington es cada vez más necesario encontrar recursos que le permitan costear las intervenciones y evitar que Estados Unidos se convierta en una agencia de caridad al servicio de sus ideales. Si se van a convertir en los garantes de la democracia a nivel mundial, hay que pagar un costo. De este modo, los intereses pragmáticos de Washington se inscriben y, se legitiman, justa o injustamente, en un capítulo mayor y de corte idealista.

Estas motivaciones económicas y puntuales, que a veces parecen más importantes que los ideales en la política americana, son en realidad, para el pueblo americano, parte de una única estrategia de democratización y protección de los intereses comerciales, los cuáles llevan al bienestar y la prosperidad de todos. Más aún, es precisamente a través de estas motivaciones que Estados Unidos encuentra, en muchas ocasiones, la manera de fomentar sus ideales en el mundo. Para Washington, las motivaciones coyunturales que los llevan a intervenir en otros estados constituyen entonces la manera de justificar el mantenimiento de un orden regido por ellos en el sistema. Orden necesario para la felicidad y buen funcionamiento de la democracia a nivel global, y que no puede ser confiado a ningún otros Estado u organismo internacional.

Esto, porque el gobierno americano y los americanos en general, consideran que los otros países no son lo suficientemente fuertes para mantener el orden democrático global. Asimismo, desde su negativa para entrar a la Sociedad de Naciones hasta la invasión de Irak en 2003 el pueblo americano ha sostenido la idea que los organismos internacionales les quitan soberanía. Esto a pesar de ser la Liga un invento americano destinado a "garantizarle a todas las naciones el derecho a la libre determinación…" (Ferguson, 2004: 63)[13].

Del mismo modo, "las Naciones Unidas no constituyen una alternativa a los Estados Unidos… Sus recursos son mucho más limitados lo que hace que su funcionamiento nunca pueda ser sino complementario al de [Washington]" (Ferguson, 2004, 134). Más aún, es posible argumentar que las Naciones Unidas necesitan de los Estados Unidos mientras que Washington no parece necesitar a las Naciones Unidas, a menos que sirva a sus intereses del momento. Este hecho refleja una política al estilo Clausewitz frente al organismo. En otras palabras, es simplemente una herramienta más de su religión civil, al igual que la guerra lo era para el filósofo alemán.

[13] Cabe anotar que este episodio de la política americana contrasta con su actuar internacional cuando al tiempo que promulgaba la libre determinación de los pueblos, intervenía en Haití, Santo Domingo, Nicaragua y Panamá, entre otros.

Además de la religión y su interpretación civil, el destino manifiesto constituye también una idea fundamental para entender los intereses americanos a nivel mundial. Este dice que:

> América está destinada a realizar actos mejores. Es gracias a nuestra gloria sin paralelo que no tenemos reminiscencias de los campos de batalla, pero sí en defensa de la humanidad, de los oprimidos de todas las naciones, de los derechos de la conciencia, de los derechos de la emancipación… Somos la nación del progreso humano, y ¿quién, puede fijar los límites a nuestra marcha hacia adelante? La Providencia está con nosotros y ningún poder humano puede hacerlo… Sí, nosotros somos la nación del progreso, de la libertad individual, de la emancipación universal… Todo esto será nuestra historia futura, establecer en la tierra la dignidad moral y la salvación del hombre… ¿Quién, entonces, puede dudar que nuestro país está destinado a ser una gran nación en el futuro? (O'Sullivan, 1839).

Cabe recalcar que si bien este manifiesto fue escrito para justificar las acciones americanas antes y durante la guerra de los Estados Unidos contra México en el siglo XIX, éste sigue siendo un documento fundamental para legitimar el actuar del país del norte en el sistema internacional. Es una de las piedras angulares de la política expansionista americana, política que en el siglo XXI no se limita a lo territorial sino que incluye, además, lo económico, lo político y lo cultural, dando así origen a una globalización a la americana que si bien tiene una lógica para el gobierno en Washington, para muchos otros gobiernos se percibe de manera beligerante. No obstante,

> es difícil [en el siglo XXI,] proseguir el debate entre activismo y aislacionismo, en el que… se encierra a la política estadounidense. Pues,… la mundialización hace la práctica del activismo planetario poco ventajosa, [y] por razones diametralmente opuestas hace a todo aislacionismo perfectamente irreal" (Laidi, 1997: 228).

Sin embargo, geopolítica, democracia y libertad van de la mano y forman un trípode sobre el cual se edifica y pretende legitimar la política exterior de los Estados Unidos. De igual manera, el destino manifiesto otorga a los gobernantes americanos una misión, la de proteger sus objetivos de expansión, primero en el continente y luego a nivel mundial. Este sentido de misión es muy importante como ente legitimador de las diferentes acciones militares lejos del territorio americano, frente al pueblo que asume el costo y pone los soldados. Es también, un factor que sirve de escudo frente a las críticas de otros.

CONCLUSIÓN: EL SIGLO XXI

El sentido de misión de los Estados Unidos ha jugado un papel muy importante, no sólo frente a la guerra en Afganistán, sino también frente a la invasión de Irak en 2003. En cuanto a Afganistán, constituye

una retaliación por el ataque a las torres del World Trade Center y una búsqueda legítima de los terroristas que perpetraron este acto, Además, el presidente Bush argumenta que "en Afganistán, [los Estados Unidos] ayuda[rá] a liberar a un pueblo oprimido y continuar[á] ayudándolo a proteger a su país, reconstruir su sociedad y educar a todos sus niños -- niños y niñas" (Bush, Estado de la Unión, 2003). Hecho que se justifica porque

> las cualidades de valor y compasión a que aspira[n] en los Estados Unidos también determinan nuestra conducta en el extranjero. La bandera estadounidense representa más que nuestro poder y nuestros intereses. Nuestros fundadores dedicaron este país a la causa de la dignidad humana, a los derechos de cada persona y las posibilidades de cada vida. Esta creencia nos lleva al mundo para ayudar a los afligidos y defender la paz y contrarrestar los planes de hombres malvados…. Mientras nuestra nación desplaza tropas y forja alianzas para que el mundo sea más seguro, debemos también recordar nuestro llamado, como país bienaventurado, a hacer que este mundo sea mejor (Bush, Estado de la Unión, 2003).

Cabe anotar que frente al terrorismo, Estados Unidos también utiliza la libertad y la democracia como arma. Este hecho se puede ver otra vez en el discurso del Estado de la Unión del presidente Bush en 2003, cuando dice que:

> cualquiera que sea la duración de esta lucha y cualesquiera las dificultades que presente, no permitiremos el triunfo de la violencia en las relaciones entre los hombres: las personas libres determinarán el curso de la historia…. se nos llama a defender la seguridad de nuestro pueblo y las esperanzas de la humanidad. Y aceptamos esta responsabilidad" (Bush, Estado de la Unión, 2003).

Desde esta óptica, el terrorismo se puede entender como la violencia en contra de los ideales de libertad americanos, si bien éstos no son compartidos por otros países, en especial, los estados árabes donde el fundamentalismo que aviva el terrorismo islámico tiene su epicentro. Para éstos, los patrones de comportamiento impuestos por Washington se asemejan a "formas fundamentalistas de rectitud que los estados utilizan cada vez más frecuentemente para presentarse a los demás como dioses sobre la tierra" (Booth, 1995: 323-324), como los dueños del bien y del mal. De este modo, si bien el terrorismo para Washington representa al nuevo enemigo a sus intereses, para otros estados, él mismo representa un medio de oposición a la imposición de democracia e ideales *a la americana*[14].

[14] Cabe anotar que uno de los clichés más conocidos al definirse terrorismo es aquel que dice que el libertador de unos es el terroristas de otros.

De este modo, se puede ver que la búsqueda del bienestar y la felicidad hacen parte de la mitología americana que busca hacerle creer a su pueblo que el fin de sus intervenciones internacionales siempre justifica, de manera ideológica, los medios que se utilicen en éstas. "Esta mística reposa [como hemos visto] sobre dos bastiones de la tradición norteamericana, el destino manifiesto y [su propia] religión civil" (*La Mystique de Bush*, 1) y, confiere un aura idealista a la política exterior de los Estados Unidos. Sin embargo, es importante subrayar que este ingrediente está, de alguna manera, sometido a los intereses coyunturales del país tales como, la expansión al Oeste, la cual era importante para aumentar su territorio y recursos naturales, la lucha contra el comunismo, lo que le permitió defender los intereses no solo del libre comercio sino de sus propias compañías comerciales y, ahora, la guerra contra el terrorismo, hecho que para muchos va de la mano con los intereses petroleros de Washington.

En el caso de Irak, para el presidente Bush, la invasión y "el establecimiento de un Irak *libre* es un hecho sin precedentes a nivel mundial [porque cree que] la promoción de la libertad es el llamado de los Estados Unidos" (Ferguson, 2004: ix). Con la intervención en Irak, el gobierno en Washington pretende cambiar el orden político en la península árabe y, promover uno nuevo "basado en el deseo universal de bienestar, seguridad, prosperidad y democracia" (Gaddis, 2005: 15). Cabe anotar que, en este caso, "más que un *Choque de civilizaciones* el mundo parece ser testigo de un *Choque de ideologías*, esta vez entre Estados Unidos quien propone que el Islam es compatible con sus ideales de democracia y libertades civiles y, los fundamentalistas islámicos que proponen un nuevo califato, en otras palabras, un Estado islámico global" (Baran, 2005: 68). No obstante, este choque no es nuevo para Estados Unidos, y más que choque lo entienden como un mandato providencial bajo el cual es posible justificar su inserción en el sistema internacional.

Washington tiene el apoyo del pueblo porque su religión civil les hace creer que son responsables del bienestar de los iraquíes. De igual modo, "el pueblo americano cree tener menos que perder frente a Irak comparado a otras intervenciones tales como Corea y Vietnam" (Mueller, 2005: 45). Sin embargo, en palabras de Fukuyama, hubiera sido ridículo que el gobierno americano hubiera solicitado billones de dólares y la vida de miles de americanos para promover la democracia en Irak" (Mueller, 2005: 45). Esto explica por qué usaron la *excusa* de las armas nucleares y el terrorismo.

Asimismo, el pretender cambiar el orden internacional implica estar preparados a enfrentar críticas y amenazas. Estados Unidos, al despreciar estas críticas y responder de manera agresiva a las amenazas, aparece como un país impositivo e, irónicamente, un país alejado de los principios democráticos que tanto defiende. Esto

genera una conducta antagonista frente a los demás países mientras que, hacia su interior, esta misma conducta no es, necesariamente, objeto de discusión. Esto hace que la imagen de Estados Unidos como *hegemón benigno*[15] esté decayendo, y que Washington tenga un alto precio que pagar por su política internacional.

Finalmente, es importante subrayar el que pese a las críticas, los Estados Unidos han encontrado la manera de hacer que la defensa de la democracia y de un mundo libre se amolde a sus intereses coyunturales. Su política exterior no es ni absolutamente realista ni totalmente idealista; es la política de una gran potencia y como tal la política de un Estado que toca a muchos. "El derecho internacional, la democracia y el mercado libre son las ideas que dominan los asuntos internacionales de los Estados" (Ferguson, 2004: 22) y, por consiguiente, son las ideas que dominan los asuntos internacionales de los Estados Unidos y cuya supervivencia Washington ha asumido como su tarea.

BIBLIOGRAFÍA

Baran, Zeyno. (2005). "Fighting the War of Ideas", en *Foreign Affairs,* noviembre / diciembre.

Booth, Ken y Steve Smith. (1995). *International Relations Theory Today*, Cambridge U.K., Polity Press.

Bush, George. (2002). Estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos : Una nueva era en *Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos,* Volumen 7, número 4, diciembre, en Internet : http://usinfo.state.gov/journals/itps/1202/ijps/ijps1202.htm *Discurso sobre el estado de la Unión*, enero 28 de 2003, en Internet: http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.es.html

Dahl, Robert. (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económico.

De Tocqueville, Alexis. (1957). *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ferguson, Niall. (2004). *Colossus, the rise and fall of the American Empire*, Penguin Books, United States of America.

Gaddis, John. (2005). "Grand strategy in the second term," en *Foreign Affairs,* enero – febrero.

La Mystique de Bush en Internet : http://www.oulala.net/Portail/article.php3?id_article=852

Laïdi, Zaki. (1997). *Un mundo sin sentido*, México, Fondo de Cultura Económico.

Launay, Stephen. (2003). *La Guerre sans la guerre*, Paris, Editions Descartes.

Lemoine, Maurice. (2003). «Du destin manifeste des

[15] Término acuñado por el politólogo Samuel Huntington donde define a Estados Unidos como el hegemón que pretende mantener un orden internacional pacífico para que todos los demás países puedan disfrutar de la prosperidad y seguridad que ellos, Estados Unidos, dan por sentados. Ver: Stephen M. Walt, "Taming American Power", en *Foreign Affairs*, septiembre – octubre 2005.

Etats-Unis », *Le Monde Diplomatique,* Mai, p. 20.

Malagón, María Margarita. (1998). «El sentido de la misión en la política exterior de los Estados Unidos», en *OASIS* 1997, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Mueller, John. (2005). "The Iraq Syndrome", en *Foreign Affairs,* noviembre – diciembre.

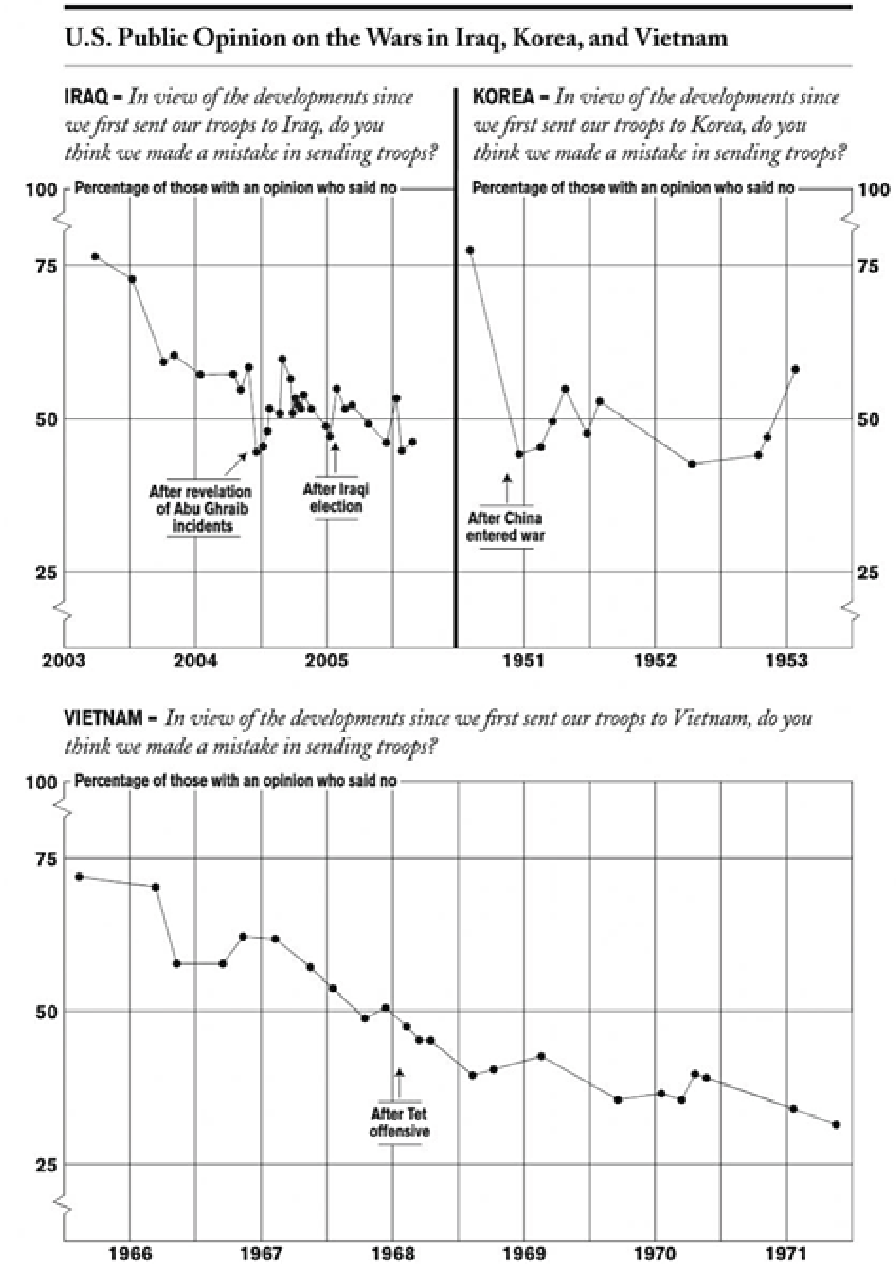
O'Sullivan, John. «Sobre el destino manifiesto", en *La guerra entre los Estados Unidos y México*, en Internet: http://www.pbs.org/kera/usmexicanwar/resources/manifest_destiny_sullivan_esp.html

Walt, Stephen. (2005). "Taming American Power", en *Foreign Affairs,* septiembre – octubre.

Washington, George, *Mensaje de Despedida* en Internet: http://www.inep.org/content/view/1759/55/

Wilkipedia Enciclopedia en Internet: http://es.wikipedia.org/wiki/Doctrina_Monroe

ANEXO1



Fuente: Mueller, John, "The Iraq Syndrome", en *Foreign Affairs,* noviembre – diciembre, 2005, p. 47.

Aya Smitmans, María Teresa.
"Ideales democráticos, religión y el destino manifiesto en la política exterior de los Estados Unidos", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 143-157.

Flexibilización laboral y desempleo: la reciente polémica por la ley del primer empleo en Francia*

Lorena Vasconcelos Porto**

Especializada en derecho del trabajo en la Universidad de Roma II. Adelanta estudios de maestría en derecho del trabajo en la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), en Brasil. Candidata a doctor en derecho del trabajo en la Universidad de Roma II

correo electrónico:
lorenvasconcelos@hotmail.com

Márcio Túlio Viana

Profesor en derecho del trabajo en la maestría en derecho del trabajo en la (PUC-Minas) y en la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), en el Brasil.

correo electrónico:
tgviana@gold.com.br

* Fecha de entrega, 19 de julio de 2006. Fecha de aceptación, 16 de agosto de 2006.

** Lorena Vasconcelos Porto investigación, conclusiones y elaboración final del trabajo. Orientación del trabajo Márcio Túlio Viana. Traducción realizada por Jorge Manrique, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

El presente artículo versa sobre la reciente polémica vivida en Francia acerca de la tentativa de instituir el contrato del primer empleo (CPE). Será analizado el contenido de las normas que lo preveían, confrontándolas con la actual disciplina de despidos de los trabajadores en el derecho francés. Enseguida será discutido si esta figura sería realmente capaz de alcanzar el objetivo señalado por sus defensores: el combate al desempleo entre los jóvenes. Será abordado también el papel decisivo de los sindicatos, trabajadores y estudiantes en el proceso que culminó con la revocación del CPE y su sustitución por otras medidas de combate al desempleo juvenil.

1. LA DISCIPLINA GENERAL DE LOS DESPIDOS EN EL DERECHO FRANCÉS

En el ordenamiento jurídico francés, a partir de la Ley 13 de julio de 1973, el despido del trabajador contratado a plazo indeterminado no puede ser inmotivado, debiendo necesariamente ser justificado por una causa real y seria[1]. La realidad de la causa consiste, básicamente, en su existencia y precisión, en cuanto que la seriedad está relacionada a una conducta del trabajador que comete una falta o a los intereses de la empresa (*v.gr.,* motivo económico o insuficiencia profesional del empleado).

Esta protección es extendida a la generalidad de los trabajadores, independientemente de su tiempo de servicios o de la dimensión de la empresa. Tales factores, sin embargo, son relevantes para establecer las sanciones que se pueden imponer al despido irregular. En efecto, si la empresa ocupa menos de 11 empleados o si el trabajador tiene menos de 2 años de servicios, él tiene derecho a una indemnización calculada en función del perjuicio real causado por el despido inmotivado[2].

En el caso de la empresa ocupar 11 o más empleados y el trabajador tener más de 2 años de servicios, la sanción consiste en el reintegro o en la indemnización, cuyo valor no puede ser inferior a la remuneración bruta recibida en los últimos 6 meses del contrato. Se trata así, de un parámetro mínimo, necesariamente observado por el juez, para que no exista

[1] La "causa real y seria" no fue definida por el legislador, más o menos su concepto viene siendo desarrollado por la jurisprudencia. En nuestros días, la Corte de Casación se muestra mucho más exigente para su configuración en el caso concreto, en razón de que la tasa de desempleo (2,5 millones) es mucho mayor de lo que era en 1974 (400.000), entendiendo el despido como la última solución ("*ultima ratio*"). In RAY, Jean-Emmanuel. *Droit du Travail: droit vivant*. 13ª ed. Paris: Éditions Liaisons, 2004, p. 264.

[2] LYON-CAEN, Gerard, PÉLISSIER, Jean, SUPIOT, Alain. *Droit du travail*. 17ª ed. Paris: Éditions Dalloz, 1994, p. 287. De modo general, el trabajador logra éxito en la prueba del daño sufrido, logrando, de esa forma, la indemnización, cuyo valor no encuentra límite legal, pudiendo ser hasta de 10 meses de salario. *In* RAY, Jean-Emmanuel. *Op. cit.*, p. 287.

cualquier perjuicio para el trabajador[3]. Hay voces, inclusive, que afirman que este mínimo legal debería ser elevado pues en la época de su creación –1973– el período de seis meses correspondía a la duración media del desempleo, esto no se verifica actualmente toda vez que esta duración se elevo bastante[4].

A la indemnización arriba mencionada se suma otra sanción: el resarcimiento a cargo del empleador al erario de las parcelas del seguro de desempleo pagadas al trabajador, respetando el máximo de 6 meses. El objetivo es doble: proteger los intereses de la colectividad, que no debe soportar la falta cometida por la empresa, y ayudar a disuadir la práctica del despido inmotivado, tornándolo más oneroso.

El reintegro, por su parte, es raramente observado en la práctica, no solamente porque el juez ("Conseil des prud'hommes") no está obligado a determinarlo, además y sobre todo porque la ley prevé expresamente que tanto empleador como trabajador pueden recusar su aplicación[5].

Se observa que la diferencia entre las dos hipótesis arriba señaladas es que en la primera el pago de la indemnización está condicionado a la ocurrencia del perjuicio. Sin embargo, no es raro que el juez tome como parámetro el valor de 6 meses de salario, que está previsto legalmente para la segunda hipótesis[6].

Además de esto, en cualquier hipótesis, o sea, independientemente del número de empleados de la empresa o del tiempo de servicios del trabajador, la ley impone al empleador la observancia de un procedimiento antes de efectuar el despido por motivo personal, para asegurar el derecho de defensa del empleado. Así, se exige una tentativa previa de conciliación en la empresa, en la cual el trabajador puede ser asistido y la comunicación formal del despido por medio de carta registrada conteniendo las razones que la motivan. Si el empleador no respeta este procedimiento debe pagar una indemnización, fijada según la gravedad de la irregularidad, entre el mínimo simbólico de 1 euro y el máximo de 1 mes de salario.

También es importante destacar que el derecho a la protección contra el despido inmotivado se encuentra previsto en la Constitución Europea –aprobada en

[3] Se cita, ilustrativamente, el caso de un trabajador que permaneció desempleado por 14 días y recibió la indemnización equivalente a 30 meses de salario (decisión del 2 de julio de 2003). *Idem.,* p. 286.

[4] *Idem.,* p. 286.

[5] *Idem*., pp. 285-286.

[6] "Los jueces no pueden atribuir una indemnización equivalente a seis meses de salario sin haber analizado la importancia del daño sufrido, pero ellos pueden condenar al empleador a pagar una indemnización igual a seis meses de salario desde que estos aclaren que se trata de daños e intereses correspondientes a la suma del daño causado por el despido". Traducido por los autores. *Idem*., p. 296.

Roma el día 29 de octubre de 2004– en la parte relativa a "Carta de los derechos fundamentales (Art. II – 90)[7]. Está asegurada también por el Convenio No. 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fue ratificado por Francia.

2. LA DISCIPLINA PREVISTA PARA EL CONTRATO DEL PRIMER EMPLEO (CPE)

El Contrato del primer empleo –"*Contrat Première Embauche*"– se encontraba previsto en el art. 8 de un proyecto de ley relativo a la igualdad de oportunidades. Consistía en un pacto a plazo indeterminado que podría ser firmado entre una empresa con más de 20 empleados y un joven menor de 26 años. Había previsto un período de prueba de 2 años, durante el cual el trabajador podría ser despedido inmotivadamente y no se exigía, por tanto, la presencia de una causa real y seria. Se debía dar apenas un aviso previo de 15 días, si el contrato se encontraba entre el segundo y el sexto mes, y un aviso de 1 mes, si la duración del contrato hubiese sido mayor.

Siendo inmotivado el despido, se debía también pagar una indemnización en valor del 8% sobre el importe total de la remuneración bruta debida al empleado desde el inicio del contrato. Además, era obligatoria la observancia de un plazo mínimo de 3 meses para que las mismas partes pudiesen celebrar entre sí un nuevo CPE.

Al analizar las normas aplicables al CPE percibimos que ellas reducen considerablemente la protección contra el despido injustificado asegurada por la disciplina general del derecho francés. Como vimos, esta última impone la observación de un procedimiento formal para que la empresa pueda efectuar un despido y, en caso que este sea inmotivado, garantiza el derecho a percibir una indemnización de alto valor para el empleado (o eventualmente, su reintegro). El régimen del CPE, sin embargo, además de no asegurar el aludido procedimiento, prevé una indemnización de valor bastante reducido. Esto torna más simple y menos oneroso el despido inmotivado en Francia, contribuyendo, por lo tanto, a su mayor ocurrencia.

3. EL DESEMPLEO ENTRE LOS JÓVENES EN FRANCIA

En los días actuales, la tasa de desempleo entre los jóvenes franceses con menos de 25 años es del 22,8%[8]. El CPE fue propuesto por el primer ministro Dominique de Villepin como una medida de combate a este grave problema social.

---

[7] *Artigo II-90 – Protección en caso de despido injustificado. Todo trabajador tiene el derecho a la protección contra el despido injustificado, de conformidad al derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.*

[8] Artículo "L'impasse de la radicalisation", publicado en el periódico *Le Monde*, de 23 de marzo de 2006. Site: www.lemonde.fr Acceso en 20 de abril de 2006.

Se sustentó que una mayor flexibilización del contrato de trabajo de los jóvenes estimularía su contratación por las grandes empresas reduciendo el desempleo. No sometiendo a las exigencias formales y a las pesadas indemnizaciones ligadas al despido inmotivado en los dos primeros años del contrato, las empresas se motivarían a emplear la mano de obra juvenil.

El proyecto de ley relativo a la igualdad de oportunidades –incluido su art. 8 que creaba el CPE– fue declarado válido por el Consejo Constitucional Francés el 30 de marzo de 2006. En tal decisión, fue defendida la institución del contrato afirmándose que ésta respondía directamente a una exigencia constitucional: "El CPE tiende a concretizar, en beneficio de los jóvenes, la exigencia resultante de la quinta línea del Preámbulo de la Constitución de 1946: el derecho de cada uno a obtener un empleo". Para justificar la derogación de las normas protectivas del derecho del trabajo francés, el Consejo no dudó en encuadrar a los jóvenes en la categoría de "personas desfavorecidas"[9].

4. LA OPOSICIÓN DE LOS SINDICATOS, TRABAJADORES Y ESTUDIANTES AL CPE

Desde el anuncio de la creación del CPE por el primer ministro Villepin, el 16 de enero de 2006, se comenzaron a organizar grandes protestas. El movimiento estudiantil empezó a realizar manifestaciones, ocupando colegios, universidades, calles, estaciones de trenes y a convocar una huelga general en el país[10]. A ellos se unieron los trabajadores, las confederaciones sindicales francesas (FO, CGT, CFDT e UNEF)[11], y hasta una parte del empresariado, previendo ya que debido a la gran respuesta de los jóvenes el CPE tendría dificultades para ser introducido en las empresas[12].

Los representantes de los estudiantes y las confederaciones de trabajadores aunaron esfuerzos en la realización de las jornadas nacionales de huelgas y manifestaciones, como las de los días 28 de marzo y 4 de abril, las cuales reunieron millones de manifestantes[13].

[9] "Le Conseil constitutionnel, avocat du CPE". *Le Monde*, de 01 de abril de 2006.

[10] "CPE : lycéens et étudiants appellent à une grève générale reconductible". *Le Monde*, de 3 de abril de 2006.

[11] "Les syndicats, mécontents, maintiennent leur appel à la mobilisation". *Le Monde*, de 31 de marzo de 2006.

[12] "Scènes de crise à Matignon". *Le Monde*, de 30 de marzo de 2006.

[13] "Les opposants au CPE réitèrent leur démonstration de force". *Le Monde*, de 06 de abril de 2006.

La ley que preveía el CPE ya había sido aprobada por el Parlamento Francés y recibido visto favorable de validez del Consejo Constitucional. En el entretanto, el 10 de abril, el presidente Jacques Chirac anunció la revocatoria: el CPE dejaba de existir, siendo substituido por medidas para promover la inserción profesional de los jóvenes en dificultades. El primer ministro Villepin, que defendió hasta el fin al CPE y la idea de una mayor flexibilidad del contrato de trabajo, afirmó que "Las condiciones necesarias de confianza y de serenidad no fueron reunidas ni del lado de los jóvenes, ni del lado de las empresas, para permitir la aplicación del CPE"[14].

Indudablemente, esta revocatoria fue fruto de la enorme presión ejercida por los trabajadores, estudiantes y sindicatos franceses[15]. Para Maryse Dumas, secretaria general de la central sindical CGT, estaba allí patente "el éxito de la acción convergente de los trabajadores, los estudiantes y también la unidad sindical". Gerard Aschieri, de la FSU, afirma que fue "una victoria innegable del movimiento social", toda vez que el CPE en nada resolvería el problema del desempleo de los jóvenes, pero advierte que se debe permanecer vigilante, puesto que la dirección de política gubernamental no fue modificada. Alain Olive, secretario general de la UNSA, dijo que se trata de "una victoria incontestable e innegable para aquellos que luchan hace dos meses contra este contrato derogatorio del derecho del trabajo".

5. MEDIDAS PROPUESTAS EN SUBSTITUCIÓN AL CPE

Las medidas propuestas en substitución al CPE consisten, básicamente, en la reformulación y fortalecimiento de los contratos ya existentes, destinados a la formación profesional de los jóvenes y a su colocación en el mercado de trabajo, como el contrato de inserción en la vida social (CIVIS), el contrato joven en la empresa (CJE), el contrato de profesionalización, entre otros, además de estancias de formación. Se adopta el principio de ayuda estatal a las empresas que contraten jóvenes en situación de mayores dificultades según los criterios legales (v.g. las personas que viven en "áreas sensibles", las personas con menor calificación)[16].

De acuerdo con una propuesta de ley,

[14] "Dominique de Villepin s'est résolu à annoncer le retrait du CPE". *Le Monde*, de 10 de abril de 2006.

[15] Es interesante observar que el episodio generó gran desgaste político para el primer ministro Villepin y el presidente Chirac, cuya popularidad decayó al 29%. Llevándolo, inclusive, a desistir de la presentación de un proyecto de ley que prohíbe fumar en sitios públicos, temiendo perjudicar aún más su popularidad. ("Rendição no grito", *in Revista Veja*, ano 39, n. 15, Editora Abril, 19 abr. 2006, p. 70).

[16] Entre los jóvenes en situación desfavorable se destacan los descendientes de los inmigrantes (*e.g.*, provenientes de las ex-colonias francesas en África), que habitan en la periferia de las grandes ciudades, entre

los recursos necesarios –150 millones de euros para 2006 y 300 millones de euros en 2007– podrían ser buscados en el aumento de la tributación sobre el tabaco[17]. Otra propuesta debatida, invocada públicamente por primera vez por Bernard Thibault, secretario general de la CGT, el 1 de mayo de 2001, es la institucionalización de un seguro social profesional, buscando proteger los derechos de los trabajadores en los momentos más difíciles de la carrera, como en desempleo o en situación de contratación precaria, los cuales afectan particularmente a los jóvenes[18]. Hay también la ideas de crear un servicio público permanente de orientación profesional que, asociado a los sindicatos y a las regiones, sería dotado de un observatorio profesional, a fin de adecuar la oferta y la búsqueda de trabajo lo más posible a la realidad.

El Partido Socialista Francés (PS), condenando la precarización y afirmando el derecho de todo joven a una primera experiencia profesional, sustenta que ésta se debería dar en el ámbito de un contrato a término indefinido. Esto es coherente con lo que buscan los estudiantes universitarios franceses según las pesquisas: una vida profesional estable, sin riesgos. Sin embargo, consciente de la resistencia de las empresas a este respecto, el PS propone una ayuda del Estado a los empleadores cuyo importe y duración dependería de los esfuerzos necesarios para la integración profesional del joven reclutado, como el acompañamiento por un tutor.

Para François Chérèque, secretario general de la CFDT, las medidas que buscan propiciar el acceso de los jóvenes al empleo deben ser precedidas por consultas y negociaciones con los sindicatos, convocando al empresariado para asumir también sus responsabilidades en la cuestión[19].

Se observa que las medidas arriba citadas exigen la intervención del Estado en la dinámica de la economía y en el mercado de trabajo, por medio de inversiones públicas en la generación de empleo. Son, por tanto, medidas típicas del modelo de Estado bienestar (Welfare State). El CPE, al contrario, es inspirado en una lógica distinta: la reducción de las normas de protección del Estado para propiciar la máxima liberalización del mercado (laissez – faire, laissez - passer), defendida por la corriente de pensamiento neoliberal[20].

---

los cuales la tasa de desempleo alcanza el 40% ("Rendição no grito", *in Revista Veja*). Esa fuerte exclusión socio-económica a la que están sometidos desencadenó una serie de violentas manifestaciones y de caos social en diversas ciudades francesas, lo que fue ampliamente cubierto por la media al final del 2005.

[17] "Les anti-CPE se félicitent du retrait du CPE". *Le Monde*, de 10 de abril de 2006.

[18] "Un défi majeur en France et à l'international". *Le Monde*, de 17 de abril de 2006.

[19] "Les anti-CPE se félicitent du retrait du CPE". *Le Monde*, de 10 de abril de 2006.

[20] El pensamiento neoliberal "*sostiene, en síntesis, en la línea de la vieja matriz ochentera, la primacía del mercado económico privado en la estructuración y funcionamiento de la economía y de la sociedad, con la sumisión del*

6. EL CNE: EL "HERMANO" DEL CPE PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

En septiembre de 2005, entró en vigencia la ley que instituyó el contrato de nuevo empleo ("*Contrat Nouvelle Embauche*", en adelante denominado CNE). Se trata de un pacto escrito, de duración indeterminada, que puede ser establecido por las empresas con menos de 20 empleados, siendo previsto un período de prueba de dos años, en los cuales el trabajador puede ser despedido inmotivadamente. En esta hipótesis, se deberá pagar el aviso previo - de 1 mes, si el contrato duró al menos 6 meses y dos semanas si la duración fue inferior - y una indemnización con valor del 8% sobre el monto total de la remuneración bruta adeudada desde el inicio del contrato. La empresa debe pagar además una contribución en valor de 2%, incidente sobre ese mismo monto, destinada a financiar el acompañamiento del empleado por un servicio que busca su retorno al mercado de trabajo. Además de esto, se debe observar un plazo mínimo de tres meses para que las mismas partes puedan celebrar entre sí un nuevo contrato CNE.

Se perciben grandes semejanzas entre el CNE y el CPE: se puede decir que aquél es el correspondiente de ése en el ámbito de las empresa menores, esto es con menos de 20 empleados. Se observa que el CNE al no exigir que el trabajador tenga menos de 26 años, es aún más flexible, pues puede ser pactado en un número mayor de situaciones. Por otro lado, su institucionalización tampoco puede ser justificada como una medida específica de combate al desempleo juvenil.

Los primeros conflictos relativos al CNE ya comienzan a surgir, con la proposición de acciones judiciales por los trabajadores despedidos inmotivadamente. Se destaca la decisión del Consejo de *Prud'Hommes* de Longjumeau, proferida el 28 de abril que consideró la Ley del CNE contraria al Convenio No. 158 de la OIT, ratificado por Francia. Este tratado prohíbe el despido inmotivado y garantiza al trabajador el derecho de defensa previo. Sin embargo, establece la posibilidad de un período de prueba, en el cual esta prohibición no existe desde que ésta sea razonable. En este sentido, la decisión consideró que la ley del CNE, al establecer un plazo excesivo de 2 años, hiere el Convenio No. 158, siendo, por tanto, inválida. Se reconoció, entonces, en el caso, la celebración de un contrato con un plazo indeterminado y se condenó al empleador al pago de las indemnizaciones relativas al despido injusto[21].

Estado y de las políticas públicas a tal prevalencencia", *In* DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução*. São Paulo: LTr, 2006. p. 21.

[21] La decisión consideró que una "*duración de dos años para los contratos ejecutados en Francia, cualquiera que sea el puesto ocupado, no es razonable bajo el prisma del derecho y de las tradiciones, tanto internas, como al ser*

Queda por saber si las mismas fuerzas que condujeron a la revocatoria del CPE, motivadas por la victoria, también reivindicaran la derogación del CNE, como ya defiende el partido socialista francés y la central sindical operaria CGT[22]. Del lado empresarial, ya se afirma la resistencia: la confederación patronal "Le Medef", que era contraria al CPE, sustenta el mantenimiento del CNE, afirmando la necesidad de una mayor flexibilización en el caso de las pequeñas y medianas empresas[23].

7. FLEXIBILIZACIÓN LABORAL Y DESEMPLEO: ANÁLISIS CRÍTICO

El argumento expuesto por los defensores del CPE, según el cual éste reduciría el desempleo, no encuentra respaldo en la realidad. En los días actuales, la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo en Francia ya se encuentra marcada por la precariedad. Por regla una persona con menos de 30 años ya celebró diversos contratos de trabajo, siendo máxima la utilización de los pactos de duración determinada[24]. Así, en la realidad actual ya existe la posibilidad de encontrar jóvenes trabajando en forma precaria y menos costosa, no siendo raro su uso por las empresas. Esto, en el entretanto, no solucionó el problema del desempleo juvenil; al contrario, solamente ha contribuido a agravarlo.

En efecto, conforme lo resaltado por los especialistas, el desempleo en Francia no se origina de una supuesta rigidez del Derecho del Trabajo, pero si de la falta de crecimiento económico, de la correlativa ausencia de confianza por parte de la población y de un problema general de educación y formación profesional[25]. Son estos factores los que en verdad deben ser combatidos para reducir la alta tasa de desocupación juvenil y no acrecentar más una forma precaria de contratación a las ya previstas por el derecho francés. De hecho, conforme irónicamente a lo afirmado por un autor, al proseguir la tendencia de la precarización, las máquinas serán tratadas mejor que el capital humano, puesto que éste se torna cada vez más "descartable"[26].

---

comparadas con las de los otros países de Europa". Además de eso, se consideró que "*una duración única, de orden pública, no dependiente de las circunstancias y de las condiciones propias de cada empleo, carece necesariamente de racionabilidad*". Traducido por los autores. *In* "Les prud'hommes de Longjumeau jugent le CNE contraire au droit international". *Le Monde*, de 28 de abril de 2006.

[22] "Le PS réclame aussi l'abrogation du contrat nouvelles embauches". *Le Monde*, de 04 de abril de 2006 e "Bernard Thibault sort victorieux du 48e congrès de la CGT". *Le Monde*, de 28 de abril de 2006.

[23] "Le patronat craint de voir le contrat nouvelles embauches emporté dans la tourmente". *Le Monde*, de 06 de abril de 2006.

[24] "L'impasse de la radicalisation". *Le Monde*, de 23 de marzo de 2006.

[25] "Le contrat première embauche repose sur une erreur de diagnostic". *Le Monde*, de 4 de abril de 2006.

[26] "*Désormais l'outil de travail sera mieux traité que le ' capital humain*'" LE GRAND, Thibault. "Un CPE pour les machines! ". *Le Monde*, de 24 de marzo de 2006.

De este modo, la flexibilización del derecho de trabajo no es una solución al desempleo, y contribuye normalmente apenas para agravarlo[27]. Ella desencadena y acentúa diversos problemas, como la rotatividad de mano de obra, la inseguridad social, la carencia de especialización y la falta de inversión de las empresas en los trabajadores, la reducción de salarios, el debilitamiento del sindicato[28-29]. De modo reflejo, también la propia actividad empresarial y el desenvolvimiento de la economía del país quedan perjudicados.

Es común afirmar que las elevadas tasas de desempleo en el capitalismo actual tienen carácter estructural, pues los recurrentes y profundos cambios en las últimas décadas del siglo XX y que perduran en el actual siglo: las innovaciones tecnológicas, el proceso de reestructuración empresarial y la acentuación de la competencia, también en el plano internacional. Este pensamiento ha ejercido gran influencia en los países occidentales, induciendo a la formulación de reformas en el área laboral, invariablemente en el sentido de flexibilizar el derecho del trabajo, como es el caso del CPE[30].

No obstante, conforme lo demuestra el profesor Maurício Godinho Delgado, el problema del desempleo también representa un carácter coyuntural, siendo producto de políticas públicas de orientación neoliberal (v.g., reducción de las inversiones y de la participación estatal en la economía y en la sociedad, altas tasas de intereses, valorización artificial de la moneda). No es por acaso que asistimos actualmente a tasas

---

[27] *Cft*. VIANA, Márcio Túlio. "Proteção ao emprego e flexibilização: onde termina o discurso e começa a realidade". Disponible en <*http://*.www.kidireitolegal.com.br> Acceso en 12 diciembre 2004.

[28] Podemos citar, como ejemplo análogo, lo que ocurrió en Brasil después de la institución del FGTS, a través de la ley 5.107/66, como régimen alternativo a la estabilidad prevista por la CLT. Conforme a lo expresado por Antônio Álvares da Silva: "*Solo en el municipio de Sao Paulo los gastos aumentaron del 74% para 179,6% entre 1964-1971. En el sector de transportes y comunicaciones, las tasas son aún más elevadas, pues se triplicaron. En los bancos y en el comercio, se duplicaron*". SILVA, Antônio Álvares da. *Proteção contra a dispensa na nova constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 1991, p. 238.

[29] A manera de ejemplo, entre los innumerables perjuicios causados a los jóvenes por la precarización, podemos citar la dificultad de acceso a financiamientos y crédito junto al sistema financiero, como lo relativo a la adquisición de vivienda propia. Conforme lo observado por Nöel Amenc, director de un centro de investigaciones en la Escuela de los Altos Estudios Comerciales (Edhec), "*el CPE transmite un mensaje negativo al sistema bancario, el de una clientela de la cual los flujos de renta pueden ser interrumpidos en cualquier momento y a la cual, por tanto, es arriesgado efectuar préstamos*". "Confrontées à la précarisation des jeunes, les banques cherchent à s'adapter". *Le Monde*, de 24 de marzo de 2006.

[30] Se destaca el papel ejercido por grande parte de los medios de comunicación, reproduciendo ese discurso: la *Revista Veja*, por ejemplo, al tratar del CPE, en el mencionado artículo, afirma que "*la flexibilización del mercado laboral ayuda a generar nuevos empleos desde Inglaterra hasta Eslovaquia y desde España hasta Finlandia, pero es repudiada con vigor por el código genético de los sindicatos franceses, acostumbrados a empleos vitalicios*". Al comentar la substitución del CPE por otras medidas, afirma que se trata de "*una fórmula que posterga la solución del problema del desempleo*".

récords de desempleo si las comparamos con las prevalentes en la época del Estado de bienestar (años 60 y 70)[31].

El mismo autor destaca que los elevados índices de desempleo en Europa y en los Estados Unidos, en las décadas de los años 20 y 30 del siglo pasado, fueron vencidos a través de un drástico cambio en la política económica, abandonándose enteramente el liberalismo hasta entonces dominante, por medio de la intervención económica del Estado, de restricciones al mercado financiero, del fortalecimiento a la legislación laboral y de la mayor valorización del trabajo y del empleo[32]. Este mismo cambio, de comprobada eficacia en el pasado, debería también ser adoptado en el momento actual, como forma de combate a la desocupación.

El Estado de bienestar social, mediante la promoción y la protección del trabajo, propició una mayor distribución de la renta y mayor democratización en los países capitalistas centrales, notablemente en Europa, incluyendo a Francia. Esto contribuyó para la expansión de la educación y para la mayor concienciación de los derechos de la población, llevando a luchas contra las medidas del gobierno contrarias a sus intereses, lo que quedó claramente demostrado en el presente caso. Es evidente, por lo tanto, que el derecho de trabajo camina de la mano con la construcción de una sociedad más igualitaria, justa y democrática, de ahí la importancia de la lucha contra su destrucción.

Finalmente, siguiendo la máxima que debemos buscar en cada situación un eventual aspecto positivo, pensamos que el episodio del CPE nos dejó un rayo de esperanza: demostró la fuerza del movimiento sindical y su importancia para la defensa de los derechos de los trabajadores. Mostró también como esta fuerza se potencializa cuando actúa unida a otros segmentos de la sociedad civil, como el movimiento estudiantil[33].

BIBLIOGRAFÍA:

Artículos del Periódico *Le Monde*, disponibles en: <*http://*.www.lemonde.fr>.

"L'impasse de la radicalisation". *Le Monde*, de 23 de marzo de 2006.

"Un CPE pour les machines!". *Le Monde*, de 24 de marzo de 2006.

"Confrontées à la précarisation des jeunes, les banques cherchent à s'adapter". *Le Monde*, de 24 de marzo de 2006.

"Scènes de crise à Matignon". *Le Monde*, de 30 de marzo de 2006.

[31] DELGADO, Maurício Godinho. *Op. cit*., p. 83.

[32] *Idem.,* p. 100.

[33] La propia realidad brasilera ya nos dio una muestra de eso, con ocasión de la lucha contra la dictadura y por la redemocratización de nuestro país al final de los años 70 y a lo largo de los años 80 del siglo pasado.

"Les syndicats, mécontents, maintiennent leur appel à la mobilisation". *Le Monde*, de 31 de marzo de 2006.

"Le Conseil constitutionnel, avocat du CPE". *Le Monde*, de 01 de abril de 2006.

"CPE : lycéens et étudiants appellent à une grève générale reconductible". *Le Monde*, de 3 de abril de 2006.

"Le contrat première embauche repose sur une erreur de diagnostic". *Le Monde*, de 4 de abril de 2006.

"Le PS réclame aussi l'abrogation du contrat nouvelles embauches". *Le Monde*, de 04 de abril de 2006.

"Les opposants au CPE réitèrent leur démonstration de force". *Le Monde*, de 06 de abril de 2006.

"Le patronat craint de voir le contrat nouvelles embauches emporté dans la tourmente". *Le Monde*, de 06 de abril de 2006.

"Dominique de Villepin s'est résolu à annoncer le retrait du CPE". *Le Monde*, de 10 de abril de 2006.

"Les anti-CPE se félicitent du retrait du CPE". *Le Monde*, de 10 de abril de 2006.

"Un défi majeur en France et à l'international". *Le Monde*, de 17 de abril de 2006.

"Les prud'hommes de Longjumeau jugent le CNE contraire au droit international". *Le Monde*, de 28 de abril de 2006.

"Bernard Thibault sort victorieux du 48e congrès de la CGT". *Le Monde*, de 28 de abril de 2006.

Delgado, Maurício Godinho. (2006). *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução*. São Paulo: LTr.

Delgado, Maurício Godinho. (2006). *Curso de direito do trabalho*. 5ª ed. São Paulo: LTr.

Lyon-Caen, Gerard, Pélissier, Jean, Supiot. (1994). Alain. *Droit du travail*. 17ª ed. Paris: Éditions Dalloz.

Ray, Jean-Emmanuel. (2004). *Droit du Travail: droit vivant*. 13ª ed. Paris: Éditions Liaisons.

"Rendição no grito", *in Revista Veja*, ano 39, n. 15, Editora Abril, 19 abr. 2006.

Silva, Antônio Álvares da. (1991). *Proteção contra a dispensa na nova constituição*. Belo Horizonte: Del Rey.

Viana, Márcio Túlio. (2004). "Proteção ao emprego e flexibilização: onde termina o discurso e começa a realidade". Disponível em: <*http://*www.kidireitolegal.com.br> Acesso em: 12 dez.

Vasconcelos Porto, Lorena / Túlio Viana, Márcio.
"Flexibilización laboral y desempleo: la reciente polémica por la ley del primer empleo en Francia", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 159-170.

Independencia de Montenegro, consecuencia natural de autodeterminación y guerras[1]

Ángela Escobar Morales*

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

"Los espacios balcánicos producen más historia de la que pueden consumir"

Winston Churchill

"Los Balcanes son el territorio de una obsesión.

"Sus pueblos han permanecido largo tiempo en una fase de congelación política de sus respectivas cuestiones nacionales, y se han precipitado finalmente en un reñidero de nacionalismos étnicos".

Mira Milosevich

Durante la década de los años noventa, la desintegración yugoslava a través del conflicto armado capturó la mirada de la comunidad internacional. Tras años de conflicto por la independencia de las Repúblicas y la continuidad institucional bajo el proyecto de Milosevic de la Gran Serbia, organismos gubernamentales e intergubernamentales participaron en la consecución del cese de hostilidades para Bosnia-Herzegovina en 1995 y para la región de Kosovo en 1999.

Con los acuerdos de paz y las disposiciones técnicas avaladas por la ONU, el recelo sobre la estabilidad regional se hizo presente en observadores y analistas,

* Fecha de entrega, 7 de julio de 2006. Fecha de aceptación, 17 de agosto de 2006.

[1] Este artículo es un avance del trabajo que desarrolla la autora en el Proyecto "Independencia de Montenegro, consecuencia natural de autodeterminación y guerras", de la Línea de Investigación "Europa", del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, OASIS.

quienes cuestionaron la sostenibilidad de una paz impuesta por terceros a estados organizados a modo de federación; procedimiento que respondió a necesidades regionales mediáticas de paz, más que a principios de autodeterminación de los pueblos y escenarios de futura estabilidad.

De la fragmentación yugoslava surgieron en la escena internacional estados-comunidades como alternativas a los nacionalismos belicistas, tales como Bosnia-Herzegovina y Serbia y Montenegro; al tiempo que se le otorgó el reconocimiento internacional a Croacia, Eslovenia y Macedonia, característicos de una unidad étnica y cultural más generalizada.

En los cinco estados se promovió la defensa por la integridad territorial desde instancias como la ONU, UE y OSCE, quienes avalaron política, económica y militarmente la transformación de los estados hacia la democracia, el acceso al libre mercado y parámetros de justicia y reparación, como estrategia de paz. Las disposiciones internacionales permitieron la ayuda humanitaria para la reconstrucción física, política, económica y social de los cinco estados herederos de Yugoslavia, principalmente en los devastados durante la guerra civil y las intervenciones realizadas por Serbia, Croacia y las fuerzas internacionales de la OTAN.

Desde entonces, la participación de las fuerzas de la alianza transatlántica, los cascos azules de la ONU y las fuerzas de reacción rápida de la Unión Europea en los estados balcánicos (con excepción de Eslovenia), han promovido la continuidad de las instituciones establecidas en los acuerdos de paz y han avalado el proceso de reconversión hacia la democracia de mercado, en común denominador con los principios orientadores del proceso de integración del continente europeo.

En particular, los estados han desarrollado procesos electorales, han dado cumplimiento a las exigencias de transformación económica, han promovido de manera gradual la cooperación con la justicia internacional (a través del Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia) y se han comprometido con el retorno a la justicia interna y a la equidad en el tratamiento de refugiados y desplazados.

Los estados de mayor unidad étnica y mayor desarrollo industrial antes del conflicto, han podido avanzar con mayor pericia durante la transición, como es el caso de Eslovenia admitido a la Unión Europea en 2004. Sin embargo, la situación es disímil para estados como Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro y Macedonia, los cuales aún mantienen latente el cambio de fronteras y amenazan con el desequilibrio regional.

Esta amenaza es el resultado de iniciativas de fragmentación al interior de los estados constituidos desde 1992, dados los nacionalismos desplegados desde diferencias étnicas, culturales e históricas. El cambio de fronteras puede inferir en la composición de los estados y avalar procesos de separación, incluso desde la vía violenta como sucedió en la década anterior.

De esta forma, el referéndum a favor de la separación de Montenegro, celebrado el 21 de mayo de 2006, renueva el asunto de estabilidad regional, cuando éste se desarrolla en medio del debate por el fortalecimiento europeo (UE) y aún se mantiene presencia focalizada de fuerzas internacionales en Kosovo, Bosnia-Herzegovina y Macedonia.

Los resultados a favor de la independencia de Montenegro son trascendentales para la región, en especial por las acciones nacionalistas que pueden surgir en la República serbia de Bosnia y al interior de Serbia: en la región musulmana de Sandak, en la provincia de Vojvodina y en Kosovo. Sin embargo, no son primordiales para la Unión Europea, a pesar de ser punto de reflexión sobre autodeterminación y expresión de libertad en minorías, circunstancias vistas como generadoras de antiguos nacionalismos en el continente europeo.

LA HERENCIA DE MILOSEVIC

Para Serbia y Montenegro el ideal de reestructuración y apertura a un nuevo camino político se estableció bajo la figura de Slobodan Milosevic, en un Estado federado, heredero de la antigua Yugoslavia y responsable de la estabilidad regional al incluir en su territorio regiones con pretensiones separatistas o por los vínculos generados con la República Serbia de Bosnia o República de Srpska (ver mapa).

MAPA BOSNIA-HERZEGOVINA

MAPA SERBIA Y MONTENEGRO

Fuente: www.balkans.eu.org

Aunque en 1997 los resultados de las elecciones legislativas permitieron una mayor oposición a Milosevic[2], gracias a la coalición *Zajedno,* desde el Parlamento no se pudo organizar un programa de cambio específico para el Estado que neutralizara el dominio del Partido Socialista de Milosevic, evitara la creciente radicalización del poder central de Belgrado y las tendencias separatistas en varias regiones, especialmente en Montenegro con la oposición de Milo Djukanovic[3].

Milosevic estableció el rumbo de Serbia y Montenegro por medio de una política tradicional, respaldada en el interés por conservar la integridad territorial del Estado, el cual presentó dicotomías entre las instituciones centralistas y los conglomerados nacionales en Kosovo y Montenegro, principalmente. Estas dicotomías se manifestaron por medio de: *(a)* hostilidades, en el caso de la población albanesa en Kosovo, como lo fue el asesinato del primer ministro Zoran Djindjic en 2003[4] y *(b)* a través de mecanismos políticos con divergencias administrativas, como en el caso de Montenegro.

El Estado, guiado por la herencia socialista, gradualmente transformó sus antiguas instituciones eslavas hacia la vía democrática y parlamentaria. Lo anterior, a pesar de las fuertes críticas sobre Milosevic por desestabilizar políticamente al Estado, aislarlo internacionalmente y controlar la población y las instituciones a través de un supuesto "de nación en peligro", argumento que le permitió condicionar al pueblo serbio como blanco y víctima de una conspiración internacional, tal y como fueron vistos los bombardeos de 1999[5]. El control institucional fue entonces, la garantía de Milosevic para mantenerse en el poder hasta el año 2000 y resistir los efectos combinados del aislamiento internacional, las sanciones y las intervenciones de la comunidad internacional.

---

[2] En 1997 Milosevic fue reelegido como presidente de la RFY por el Parlamento y en las elecciones de septiembre de 2000, la victoria de Kostunica en la segunda vuelta con el 46.2% de los votos llevó a la salida del poder a Milosevic y su posterior extradición. La intención reformista de Kostunica fue apoyada en las elecciones legislativas de diciembre, cuando la coalición DOS consiguió 176 de los 250 escaños del Parlamento serbio.

[3] La elección de Milo Djukanovic en 1997, representó un desequilibrio al interior de la antigua República Federal de Yugoslavia, en la medida que las reformas adelantadas por el líder montenegrino eran partidarias de la mayor independencia económica, autonomía comercial y democratización de las instituciones políticas.

[4] El asesinato del primer ministro en marzo de 2003, se produce después de hacer público el interés de dividir a Kosovo en dos regiones, a partir de la diferenciación étnica existente en la región, en donde una parte quedaría en Serbia y la otra accedería a la independencia o a la unión con Albania. Ver Samary Catherine. Gestion Erratique de la Crise Yugoslave. En: *Le Monde Diplomatique,* Mai, 2003. Tomado de: www.monde-diplomatique.fr/2003/05/SAMARY/10166

[5] Ver Karadzole Boran. "Serbia: mitología y manipulación". En *Política Exterior*, No. 77, septiembre-octubre de 2000, p. 17.

Sin embargo, con la llegada de Vojistav Kostunica representante de la coalición Oposición Democrática de Serbia (DOS), los desacuerdos políticos entre Serbia y Montenegro no terminarían. Por el contrario, las transformaciones políticas no disminuyeron el ideal y la voluntad de independencia de los montenegrinos, quienes se encontraron polarizados entre la independencia y la unidad, continuidad del Estado serbio-montenegrino.

Esta polarización se percibe en las dos actitudes del presidente montenegrino Djukanovic, quien en principio promovió la separación de Serbia, pero consideró a finales de la década de los años noventa un plan de independencia y posterior unión como dos repúblicas autónomas. Esta última posición implicaba un mercado común y políticas acordadas en materia de relaciones exteriores y defensa, así como la no injerencia en las relaciones de Kosovo.

Con la reforma constitucional de febrero de 2003, que da nacimiento al Estado de Serbia y Montenegro, se congelan los planes de independencia y las amenazas a una reconfiguración de fronteras en la región. Los cambios constitucionales respondieron a los intereses de la comunidad internacional, especialmente de la Unión Europea, en garantizar la integridad territorial y la continuidad fronteriza.

También fueron vistos como el primer paso hacia la consolidación de instituciones comunes y federadas para el Estado de Serbia y Montenegro, tales como presidencia, asamblea parlamentaria y ministerios de defensa y relaciones exteriores. El primer ministro Kostunica señaló estos cambios como la vía para la armonización de las diferencias económicas en el proceso de estabilización y asociación hacia la Unión Europea.

En común el Estado de Serbia y Montenegro manejaría temas relacionados con defensa y política exterior, pertenencia a la ONU, responsabilidad en la protección de los derechos humanos y de las minorías y, como es conocido, un equipo de fútbol. Se estableció de manera particular para cada una de las dos Repúblicas, la supremacía de los gobiernos sobre la federación en temas relacionados con el manejo de sus respectivas economías, monedas (Serbia: dinar y Montenegro: euro), aduanas y políticas internas.

Estas características, similares a la constitución del Estado de Bosnia-Herzegovina en 1995, establecieron una unión jurídica y política en el papel, pero no promovieron una identidad plurinacional bajo un solo Estado. Situación más notoria, si se menciona que en la misma carta de constitución aparece la opción de desintegración unilateral a través de referéndum en un período de tres años, como quedó expresado en el artículo 60.

Con la realización del referéndum en 2006 se dio cumplimiento, entonces, al acto previsto desde el mismo año de constitución de Serbia y Montenegro, incluso debates surgidos respecto a la fragmentación o continuidad del Estado se mantuvieron hasta el momento de las elecciones.

De esta forma, los retos y las expectativas de unidad territorial que se plantearon con la nueva Constitución, no llegaron a ser más significativos que la tendencia misma a la fragmentación expresada a favor con el 55.5% de los votantes en mayo de 2006. En otras palabras, el manejo de los asuntos públicos tanto internos como externos, garantizaron un período de estabilidad que no aplacaría la polarización, ni la intención mayoritaria de los montenegrinos por acceder a un Estado independiente.

INDEPENDENCIA POSTERGADA

Al interior de Montenegro la polarización por la independencia de Serbia se hizo manifiesta desde la ruptura yugoslava en 1992 (ver cuadro). Desde entonces, las dos tendencias: "uninistas" e "independentistas", respondieron a una identificación territorial más que étnica o religiosa, como se manifestó en el referéndum. Así, en el norte de la República se promovió por la integridad de Serbia y Montenegro, en ciudades como Berane o Polie; mientras que en la costa del Mar Adriático y en la capital, Podgorica, se impulsó la soberanía de la República.

La tendencia por la unidad política y jurídica del Estado de Serbia y Montenegro, estuvo organizada por el bloque "Juntos en Yugoslavia", liderado por el opositor al gobierno, Predrag Bulatovic, quien sugería

TENDENCIAS POLÍTICAS EN MONTENEGRO

Fecha	Disposiciones
1992	Creación de la Nueva Yugoslavia, integrada por Serbia, Montenegro y las provincias de Kosovo y Vojvodina.
1997	Política de distanciamiento político y económico de Montenegro hacia Serbia.
2000	Proyecto independentista intensificado con la caída de Milosevic y cambios democráticos en Serbia.
2002	Acuerdo de unidad entre Serbia y Montenegro, mediado por el Alto Representante de la Unión Europea para política exterior Javier Solana. Implicaba dos tribunales supremos, dos bancos centrales, dos sistemas monetarios, dos aduanas.
2003	Transformación de la República Federal Yugoslava en la unión estatal de Serbia y Montenegro. Para el presidente de la unión Marovic, el nuevo marco de relaciones para Serbia y Montenegro era primordial para el acercamiento europeo, a través de la estabilización interna y la armonización económica y comercial.
2004	Nueva versión de un proyecto de unión de estados independientes propuesta por Djukanovic, pero rechazada por Kostunica.
2006	Referéndum a favor de la independencia de Montenegro, respaldado por la UE.

como razones a la continuidad estatal: los vínculos históricos y culturales entre las dos repúblicas, el mayor nivel económico de Serbia frente a Montenegro, la incertidumbre y poca viabilidad de un Estado de 650.575 habitantes en 13.182 km2 y la mayor inestabilidad que generaría la independencia de Montenegro en la región.

La postura de Bulatovic se estableció en oposición al líder político Djukanovic quien desde 1997 consagró la opción independentista. Para el presidente, Montenegro podía construirse desde una sociedad multiétnica abierta al Mediterráneo, con potencial turístico y apertura a la inversión extranjera. Este postulado se avala en la separación de facto de las instituciones económicas y políticas del Estado, como la existencia de sistemas legales independientes, dos capitales: Belgrado como centro administrativo y político y Podgorica como centro judicial y un parlamento en común con poco margen de maniobra.

En su relación con Serbia, el líder señaló la constante exclusión a causa de un nacionalismo serbio etnicista y la imagen de Serbia cerrada en sí misma. Asimismo, la suspensión de las negociaciones para la firma del Acuerdo de Asociación y Estabilización (SAA) por parte de UE en marzo de 2006[6], reforzaron las expresiones "independentistas", al argumentarse que Montenegro podría avanzar más rápido en el proceso de integración de manera solitaria.

El líder del Partido Democrático Socialista, Djukanovic, contó con el respaldo europeo desde su elección, al ser visto como una alternativa frente a Milosevic y un contrapeso político en la región. Sin embargo, con la derrota electoral de Milosevic en 2000, la UE no tendría una razón para defender la independencia de Montenegro. Asimismo, los cambios políticos evidenciaron que las ayudas económicas dadas a la República por Bruselas, no habían garantizado reformas reales sobre el aparato burocrático comunista heredero del modelo titsta. Desde entonces, la Unión Europea se inclinó por la continuidad fronteriza para la unión de Serbia y Montenegro, aunque conciente de una opción secesionista proveniente de los montenegrinos y la disposición constitucional.

De esta forma, el rol de la UE en la estabilidad regional se aprecia no sólo en su cooperación económica y militar, sino en su injerencia política en los asuntos internos montenegrinos, especialmente a través de la Comisión de Venecia, la cual determinó los criterios para aprobar

[6] La escasa efectividad del gobierno serbio en la captura del exlíder del ejército serbio-bosnio Ratko Mladic, sospechoso de crímenes de guerra por el genocidio de 8.000 hombres y niños musulmanes en Srebrenica en 1995; llevó a la suspensión de las negociaciones hasta el logro de una cooperación total por parte del gobierno serbio, según lo señaló el Comisionado para la Expansión de la Unión Europea, Olli Rehn. Ver: UE aplaza negociación con Serbia, mayo 3 de 2006. Tomado de www.bbbmundo.com

la independencia de Montenegro en el referéndum (también conocida como "Ley de Bruselas"): un mínimo del 55% a favor y en un espacio electoral de mínimo el 50% + 1 de la población en capacidad de votar. Los resultados establecieron una participación del 86.49% de los montenegrinos, con un SÍ de 0.5% por encima de los requerimientos europeos (419.236 votantes, con 230.711 a favor y 184.954 en contra de la independencia).

Ante la pregunta: "¿Quiere usted que Montenegro sea un Estado independiente con completa legitimidad internacional?", la diferencia de 45.000 votos a favor otorga la independencia a la República como elección de la mayoría, evitando inconvenientes de presión y legitimidad por un resultado en la llamada "zona gris", (espacio entre el 50%-55%) donde no se cumpliera el parámetro exigido por la UE para validar la independencia.

De esta forma, el SÍ a la independencia es una victoria política de Djukanovic, quien consolidó el manejo de su gobierno hacia el nacionalismo multiétnico en deterioro del panserbismo tradicional. Estas dos características, soportan el proceso de independencia: un líder político reconocido por sus ciudadanos y avalado por la Unión Europea y su postura de nacionalismo multiétnico, para un Estado integrado por montenegrinos (40%), serbios (32%), bosnios (9.4%), albaneses (7.1%), musulmanes (4.3%), croatas (1%) y gitanos (0.5%)[7].

CONSECUENCIAS DEL REFERÉNDUM

Montenegro entra en la lista de pequeños estados democráticos, en los cuales se considera mayor la cercanía entre los dirigentes y las preferencias de la ciudadanía. Con un beneficio importante, si se vinculan a sus instituciones las oportunidades comerciales y económicas que brinda el haber comenzado un proceso de acercamiento con la Unión Europea desde la unión Serbia y Montenegro.

Quedan dudas respecto al manejo político de la polarización, más aún, cuando tendencias federalistas pueden presionar al gobierno cada vez que se produzca una crisis interna. Los efectos más radicales de la polarización podrían evitarse con el oportuno respaldo internacional al nuevo Estado, tras el reconocimiento interno que se produzca por el parlamento de Montenegro y posterior invitación a participar en organismos internacionales que lo reconozcan como representante en pleno derecho.

Sin embargo, aún no es claro si la independencia de Montenegro podrá acelerar el camino hacia la integración europea.

[7] Ver Rubio Antonio. "Referéndum en Montenegro: muerte de una unión de papel y expectativas para los nacionalismos". En *Revista de Prensa*, Bitácora Almendrón. Mayo 26 de 2006.

No sólo por el momento que atraviesa el proceso de integración, sino por las características internas del nuevo Estado. Pueda que Montenegro se haya exonerado de los crímenes de Belgrado, pero aún quedan dudas respecto a su avance económico y democrático, especialmente su fortalecimiento institucional. Más aún, cuando algunos ven al líder Djukanovic como símbolo de continuidad del aparato comunista, con secuelas de corrupción e incluso, vínculos con la mafia italiana. En todo caso, Djukanovic será recordado como el líder que permitió la independencia de Montenegro, el acercamiento europeo y la reafirmación de la libertad de expresión y autodeterminación de las minorías, bajo un contexto político y legal, a diferencia de las acciones de la década anterior identificadas con violencia e intolerancia.

La independencia de Montenegro llevará a acentuar la cooperación con Serbia, Estado heredero de la federación anterior. La cooperación entre los dos será primordial en áreas militares, especialmente con la armada (porque Serbia queda sin salida al Mar Adriático), la policía y en la lucha contra el crimen organizado. También debe cubrir complementariedad y soporte en el proceso de integración europeo y trasatlántico (OTAN) y aspectos administrativos relacionados con las cuatro libertades: tránsito de personas, capitales, bienes y servicios; más aún, cuando los dos estados comparten pasado histórico, idioma y religión comunes.

No obstante, la cooperación no avanzará sin la profundidad democrática y el desarrollo de políticas de cohabitación entre las diferentes identidades culturales, las cuales permitan una representación de las diversas etnias, al interior de las dos Repúblicas. En este sentido, la noción europeista y la continuidad de los gobiernos actuales podrían ser de nuevo la garantía de cooperación.

En este escenario, la evolución política y territorial de Serbia es precaria y dependerá del avance de las reformas constitucionales que pongan fin o generen una salida a los anhelos separatistas de las minorías musulmanas en Sandak, las húngaras en Vojvodina o las albanesas en Kosovo y Macedonia.

El resultado del referéndum en Montenegro puede condicionar el futuro de la región de Kosovo, más aún cuando es muy probable que los kosovares o albaneses de Kosovo no se conformen con algo menos que la independencia, situación que puede acentuar la inestabilidad y puede generar tensiones al interior del Estado serbio.

Serbia puede manejar la separación de Montenegro, pero le será más difícil aceptar el mismo comportamiento para la secesión de Kosovo, por el nacionalismo histórico sobre la región[8], la presión de

[8] El interés por Kosovo recae en el rango de centro histórico y espiritual de la nación serbia.

radicalismos y el posible antagonismo con el nacionalismo albanés.

Las eventuales inestabilidades políticas por la reaparición de crisis de identidad, ante la pérdida de un territorio considerado cuna de su civilización y los sentimientos identitarios, pueden generar la canalización de emociones hacia un nacionalismo utilizado por los partidos radicales para la desestabilización gubernamental y el desencadenamiento de la crisis regional. Más aún, si se tiene presente que en la región han existido diferentes tipos de nacionalismo: uno agresivo imperante en Serbia, el que ha buscado la convivencia como el bosnio y uno que responde a la necesidad de defensa externa, como el de los albaneses en Kosovo[9].

Este hecho recobra importancia si se tiene presente que el territorio de Kosovo (al igual que Vojvodina) se encuentra bajo administración de la ONU desde 1999 y que la comunidad internacional no tiene una postura clara de lo que se debe hacer con esta región. Al respecto, los Estados Unidos son proclives a su independencia (decisión que cada día toma más relevancia a nivel internacional) y la Unión Europea a la continuidad en Serbia.

Frente a Bosnia-Herzegovina, el referéndum en Montenegro motiva a las tendencias nacionalistas al interior del Estado a pensar en una eventual secesión, dada la artificialidad con la que fue construido en 1995[10]. Sin embargo, es necesario aclarar que la carta constitucional no define la autonomía unilateral para dar continuidad o fragmentación al Estado.

Bosnia-Herzegovina se constituye como frágil en términos unitarios y en términos autónomos, dependiente de las disposiciones de la comunidad internacional. Su estructura política lo define como una sumatoria de identidades, más no como una identidad independiente. Razón por la cual, aún dista de ser un Estado viable y de funcionar autónomamente sin la presencia de una administración internacional.

La debilidad institucional unitaria se aprecia once años después de su conformación, cuando el parlamento bosnio rechazó a comienzos de 2006 reformas a la constitución que suponían una mayor centralización, a pesar de las presiones diplomáticas de Estados Unidos y la Unión Europea. Esta decisión no sólo representa una mayor lejanía de las condiciones in-

[9] Ver Taibo Carlos. *Para entender el conflicto de Kosovo*. Madrid: Libros de la Catarata, p. 62.

[10] La construcción del Estado bosnio partió de la fuerza de las instituciones políticas para controlar y deponer los intereses de grupos separatistas aplicando recomendaciones generales, sin medir las implicaciones locales. Una década después de la firma de Dayton, la estructura unificada del Estado presenta dificultades en su estructura política, debilidad económica y un lento avance de las disposiciones judiciales; las cuales se sustentan en un Estado federado, de carácter asociativo que vincula dos instituciones políticas: la Federación de Bosnia-Herzegovina y la República Serbia de Bosnia-Herzegovina o República de Srpska.

tegracionistas europeas, sino una mayor similitud con el antiguo funcionamiento de Serbia y Montenegro, al identificarse dos unidades independientes en la cuales prevalecen deseos nacionalistas.

La situación política bosnia es compleja[11] y requiere de un tratamiento regional, especialmente por las relaciones con sus vecinos Croacia y Serbia, quienes ante una fractura bosnia podrían apoyar a la Federación Bosnio-Croata o la República de Srpska, respectivamente, afectando la evolución en las relaciones políticas y comerciales, así como la integridad de los estados.

La comunidad internacional debe esforzarse por la construcción de un escenario de estabilidad futura desde las referencias actuales, en el cual, más que avalar la balcanización se promueva por una identificación más acorde con lo nacional, con lo político y lo jurídico.

Esta identificación corre el riesgo de modificar espacial y temporalmente la reorganización regional, dado el caso que una decisión para Kosovo le permita su independencia o establezca la posibilidad hacia un espacio jurídico albanés. Esta circunstancia podría impulsar a la República Serbia de Bosnia-Herzegovina para inscribirse en un plano jurídico serbio. Tal situación afectaría las fronteras actuales de Serbia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Albania, e incluso podría generar la desaparición del Estado bosnio, el cual representó en la época titista, convivencia y tolerancia multiétnica. La propuesta necesitaría de un referéndum para las poblaciones de los estados mencionados, además de acuerdos de cooperación, gobernabilidad y control político para evitar el brote de nacionalismos radicales que renueven la violencia al territorio.

Por lo anterior, el escenario paralelo inclina la balanza de los Balcanes hacia la pausada, pero real incorporación de los estados al proceso de integración europeo, promoviendo y agilizando la salida política a un conflicto histórico, en común desarrollo de las tradicionales disposiciones y accionar de Bruselas.

Queda la duda, si este escenario es el más apropiado en relación con la velocidad y los ajustes del proceso de integración y, si éste va a continuar avalando el referéndum para mitigar los impactos negativos (violencia) de fragmentaciones por voluntad de los pueblos. Lo anterior, porque desde la óptica de los nacionalistas, la Unión Europea aceptó el ejercicio de autodeter-

[11] A pesar que los acuerdos establecen competencias unificadas en temas como política exterior, comercio, aduanas, deuda externa, política monetaria, inmigración, refugiados, cumplimiento de leyes internacionales, entre otras; la constante es la presencia de relaciones paralelas, motivadas por líderes radicales que buscan un mayor acercamiento a Serbia o a Croacia. Tal es el caso de la República de Srpska con capacidad de acceder a privilegios industriales, energéticos, de circulación de personas, seguridad y política extranjera con Serbia.

[12] Ver Rubio A. Op. cit.

minación, hecho que puede llegar a ser considerado como derecho de secesión[12].

Así, se espera que el referéndum de Montenegro se convierta en una referencia obligada para diferentes nacionalismos europeos, pese a la poca relación directa que se tiene con otras tendencias separatistas en el continente; en la medida que la secesión montenegrina es la secuela de la fragmentación violenta de un Estado consolidado bajo el amparo de la Guerra Fría y, principalmente, el resultado de una opción constitucional de acceso a la separación de manera unilateral, circunstancias que no están contempladas bajo las instituciones políticas de estados como el español, frente a la tendencia separatista de la minoría vasca.

CONCLUSIONES

Los resultados de los conflictos y posteriores acuerdos de paz de la década anterior, no se diferencian en el fondo de los resultados dados por el referéndum, cuando la solución a un problema actual, deja abierta la posibilidad de una crisis en el futuro. Este argumento se expresa en las posibles repercusiones para Montenegro por una respuesta electoral de 0.5% superior a las disposiciones de Bruselas y, a partir de ésta, de lo que puede útilmente entenderse por mayoría.

Asimismo, se expresa en las posibles tendencias separatistas de minorías radicales en la región, las cuales pueden encontrar en la debilidad institucional de los estados que las agrupan, una acción justificada para acceder a la independencia o a su transformación jurídica.

Lo paradójico de esta situación, muestra a los estados ex – yugoslavos inscritos en un futuro no muy largo en el proceso de ampliación y profundización europeo, en el cual, guardando las proporciones de una identidad ancestral, étnica y cultural; compartirán una moneda única, un himno y una bandera. Lo anterior, conduciría a una refederalización de facto con la desaparición de las fronteras del antiguo Estado titista desde el espacio Schengen, fronteras tan debatidas y generadoras de expresiones radicales.

Independientemente del avance europeo en la solución a la crisis en la región, el comportamiento y la responsabilidad europea sobre los Balcanes pareciera perdurar. Después de varios años del cese al fuego de las guerras yugoslavas, ni Bosnia-Herzegovina ni Serbia tienen autonomía, fortaleza institucional o credibilidad internacional para sobrepasar sus propios problemas.

La permanencia de semiprotectorados desde la regulación y recomendaciones de organismos como la ONU, la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional, condicionan una versión definitiva del vínculo plurinación-Estado a la envergadura de la comunidad internacional y ponen al descubierto una nueva definición para el término independencia.

BIBLIOGRAFÍA

Batakovic, Dusan. (2002). *Kosovo-Metohija: origins of a conflict and possible solutions.* Institute for Balkan Studies. Belgrade. Tomado de: www.balkan-archive.org.yu/politics/kosovo/papers/DB-kosovo1.html

Dérens, Jean-Arnault. (2003). «Au Kosovo, un intenable statu quo». En: *Le Monde Diplomatique*. Tomado de: www.monde-diplomatique.fr/2003/12/DERENS/10885

Escobar, Ángela. (2005). *Ex–Yugoslavia, estabilidad postergada*. Bogotá, febrero. 175 pp.

Karadzole, Boran. (2000). "Serbia: mitología y manipulación", En *Política Exterior*. No. 77, septiembre-octubre, pp. 15-22.

Milosevich, Mira. (2000). *Los tristes y los héroes. Historias de nacionalistas serbios*. Madrid: Espasa, 316 pp.

Rubio, Antonio. (2006). "Referéndum en Montenegro: muerte de una unión de papel y expectativas para los nacionalismos". En *Revista de Prensa*, Bitácora Almendrón. Mayo.

Samary, Catherine. (2003). «Gestion Erratique de la Crise Yugoslave». En: *Le Monde Diplomatique*, Mai. Tomado de: www.monde-diplomatique.fr/2003/05/SAMARY/10166

Taibo, Carlos. *Para entender el conflicto de Kosovo*. Madrid: Libros de la Catarata, 142 p.

UE aplaza negociación con Serbia, mayo 3 de 2006. Tomado de www.bbbmundo.com

Word Bank. (2000). *Bosnia and Herzegovina: Post-conflict, Reconstruction. Country Case and Study Series.* Washington, 109 pp.

Escobar Morales, Ángela.
"Independencia de Montenegro, consecuencia natural de autodeterminación y guerras", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 171-183.

Encrucijada en el proceso de paz en el País Vasco

¿Todos los caminos llevan a la paz?

Alba Marcellán Fernández*

Egresada en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, y graduada en el Máster de Derechos humanos y procesos de democratización organizado por el Centro Inter-Universitario Europeo. Ha trabajado como asesora legal para organizaciones de inmigrantes y refugiados.

correo electrónico:
albamarc@mixmail.com

El 22 de marzo de 2006 la banda terrorista *Euskadi Ta Askatasuna*, más conocida por sus siglas ETA, anunciaba mediante un Comunicado de prensa publicado en el diario *Gara* y emitido por la cadena de televisión vasca *Euskal Irratí Telebista* (EiTB), el inicio de un alto al fuego permanente a partir del 24 de marzo de 2006. Mediante este comunicado, ETA declaraba su voluntad de iniciar un proceso de paz para lograr, a través del diálogo y la negociación, la conclusión de un acuerdo que acabe con un conflicto que se ha prolongado desde la dictadura franquista hasta la actualidad.

En dicho comunicado, la banda terrorista manifestaba su objetivo de que en dicho acuerdo se reconozcan los derechos que le corresponden al País Vasco como Pueblo, incluyendo en el concepto de País Vasco las provincias que actualmente configuran la Comunidad Autónoma española del País Vasco, las provincias que componen el denominado País Vasco fran-

* Fecha de entrega, 12 de julio de 2006. Fecha de aceptación, 18 de agosto de 2006.

cés y Navarra[1]. Para ello, apelaban a la participación de todos los agentes vascos en el proceso de negociación y que la decisión que finalmente adopten sea respetada por los estados español y francés. Así mismo, reclamaban de ambos gobiernos el fin de las medidas represivas, que incluirían en este caso el acercamiento de presos etarras en cárceles ubicadas en provincias españolas alejadas del País Vasco y la paralización de las investigaciones judiciales y policiales a las que estén siendo sometidos miembros de la banda terrorista[2].

Las razones de que este comunicado haya sido publicado ahora y no antes son el debilitamiento de la banda terrorista tras las últimas actuaciones judiciales y policiales[3], su inclusión dentro de la Lista de la Unión Europea de grupos que son objeto de la lucha contra el terrorismo[4] y, en particular, el impacto que generó en la sociedad española el atentado terrorista del 11 de marzo de 2004, que supuso la condena unánime al terrorismo sea de carácter internacional o nacional, y el apoyo a políticas de seguridad y de lucha contra el terrorismo.

Tras el comunicado, el gobierno ha manifestado cautela y prudencia, declarando su voluntad de alcanzar un proceso de paz siempre y cuando ETA declare no sólo un alto al fuego o una tregua sino también el fin de la violencia[5]. La oposición, por su parte, ha declarado que "*nos encontramos ante una pausa, no una renuncia a la violencia por parte de la banda terrorista, que no ha incluido ni arrepentimiento ni perdón a las víctimas por sus acciones*"[6]. La Unión Europea, a través del presidente de la Comisión Europea[7] y el alto repre-

[1] Según las reivindicaciones nacionalistas de ETA, el País Vasco estaría compuesto por Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (las tres provinciales que configuran la Comunidad Autónoma española del País Vasco), Navarra (Comunidad Autónoma española), y Zuberoa (Sola), Labort (Lapurdi) y Baja Navarra (departamentos franceses también denominados como el País Vasco francés).

[2] Artículo de prensa: "Otegi pide a Ibarretxe que cesen con urgencia las actuaciones de la *Ertzaintza* contra su entorno", *El Mundo*, 19 de abril de 2006.

[3] Entre 2004 y 2005 se han detenido más de 160 miembros de la banda terrorista, incluyendo su cúpula directiva, y se han incautado importantes cantidades de explosivos, dinero y documentos falsificados.

[4] Posición Común 2004/309/PESC de 2 de abril de 2004 sobre la aplicación de medidas específicas en la lucha contra el terrorismo (Anexo I, número 7).

[5] Desde el inicio de la tregua, las autoridades policiales presentaron informes al gobierno español analizando el nivel de actividad de la banda terrorista. En junio de 2006, el gobierno realizó una valoración global sobre el respeto de la banda terrorista a dicha tregua. No obstante, durante dicho período, continuaron las actuaciones policiales y judiciales contra el entorno terrorista y se mantuvo la escolta a las personas amenazadas por ETA.

[6] Declaraciones de Mariano Rajoy, Secretario General del Partido Popular, tras la declaración de tregua de ETA, 22 de marzo de 2006.

[7] La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la Unión Europea, encargada de vigilar el respeto y cumplimiento de los tratados fundacionales y con derecho de iniciativa legislativa. Está compuesto por

sentante para la Política Exterior y de Seguridad Común[8], ha manifestado su apoyo al gobierno español en el proceso de paz, esperando que éste sea realmente el fin de la última banda terrorista europea que todavía comete atentados de manera regular[9].

Por otra parte, las asociaciones de víctimas han declarado su escepticismo tras el anuncio, a la par que han alertado sobre la necesidad de actuar con cautela y la imposibilidad de negociar cualquier acuerdo de paz que no incluya tres conceptos clave: memoria, dignidad y justicia para las víctimas por atentados terroristas[10].

La pregunta que la mayor parte de los españoles se hicieron tras el anuncio de la tregua y el alto al fuego fue: y ahora, ¿qué?

En todo proceso de paz debe haber un consenso sobre la hoja de ruta para seguir en las negociaciones por las partes involucradas en el conflicto. Dicha hoja de ruta debe reflejar varias cuestiones, entre las cuales se encuentran medidas para garantizar justicia y reparación a las víctimas y para alcanzar la estabilidad política que permita asegurar el respeto y protección de las normas de convivencia social y de los derechos fundamentales recogidos en el ordenamiento legal. Estas dos caras de la misma moneda resultan siempre difíciles de conjugar ante la pluralidad de intereses y posiciones en juego. Por ello es necesario establecer un justo equilibro a fin de asegurar el diálogo, el respeto entre las partes y una decisión final consensuada.

Estos dilemas políticos y morales se repiten en otros países víctimas de la violencia terrorista donde también se trabaja día tras día por alcanzar una convivencia normalizada que incluya justicia para las víctimas del conflicto. Es decir, por alcanzar la paz. Es por ello que el intercambio

nacionales de estados miembros de la Unión Europea actuando en nombre del interés común europeo. El presidente de la Comisión Europea es, desde el 22 de noviembre de 2004, José Manuel Durao Barroso. El señor Barroso realizó una declaración en esta materia durante el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 24 de marzo de 2006.

[8] El alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea es el portavoz del Consejo de la Unión Europea en materia de relaciones exteriores. El Consejo de la Unión Europea es un órgano de carácter intergubernamental, compuesto por representantes de los 25 estados miembros, encargado de elaborar la estrategia política que defina las actuaciones y medidas a seguir por las instituciones europeas y sus estados miembros en las materias objeto de políticas comunes. El alto representante de la PESC es, desde 1997, Javier Solana. El señor Solana realizó comentarios a la prensa tras la declaración de ETA de alto el fuego en Bruselas el 22 de marzo de 2006.

[9] En Italia, el movimiento terrorista de las Brigadas Rojas (*Brigate Rosse*), aunque oficialmente disuelto en los años 80, todavía en la actualidad comete, de manera ocasional, atentados contra bienes materiales.

[10] Comunicado de la Asociación de Víctimas por el Terrorismo, COVITE, la Asociación de Víctimas del Terrorismo Libre Esperanza, la Fundación Miguel Ángel Blanco, la Fundación del Coronel Médico Doctor Muñoz Cariñanos, la Fundación Tomás Caballero, la Fundación Gregorio Ordóñez, la Asociación de Ayudas a las Víctimas del 11-M, Pablo Broseta, Francisco y Teresa Jiménez Becerril y el Foro de Ermua, del 24 de marzo de 2006.

de prácticas y experiencias, puede dar lugar a nuevas ideas y diferentes perspectivas a otros gobiernos a la hora de trabajar en un tema tan sensible como es la lucha contra el terrorismo.

El presente artículo analiza el camino que España ha seguido desde que en 1978, con la adopción de la Constitución, quedó reinstaurada la democracia y se iniciaron conversaciones políticas para acabar con un conflicto que cuenta con el triste balance de 817 víctimas en atentados y asesinatos cometidos por el grupo terrorista ETA, y con aproximadamente 500 presos etarras en cárceles españolas, francesas y mejicanas[11].

A continuación se presentan tres ámbitos fundamentales que deben ser respetados en el proceso de diálogo y negociación a fin de lograr una convivencia democrática y real en el País Vasco y, por ende, en España:

1. La justicia y reparación a las víctimas de atentados terroristas, incluyendo la asistencia integral a supervivientes y familiares de atentados terroristas.
2. La reinserción social de miembros de grupos terroristas tras la depuración de sus responsabilidades penales, y que manifiesten su voluntad de entrar a formar parte del marco democrático. Dentro de dicha reinserción social se debe considerar, así mismo, la existencia y participación política de movimientos que puedan defender o no condenar el uso de la violencia para alcanzar objetivos políticos.
3. La instauración y promoción de una cultura de paz, y en particular una cultura para la memoria histórica, a fin de asegurar la no repetición o renacimiento del conflicto.

Finalmente, se ofrecen una serie de conclusiones con base en lo expuesto en los dos capítulos anteriores. La solución del conflicto se encuentra en un *impasse*, pendiente de los movimientos que realicen tanto los movimientos políticos y sociales como la banda terrorista ETA. En todo caso, será necesario que en un futuro acuerdo de paz se incluyan respuestas a las cuestiones que se presentan en este artículo si definitivamente se quiere lograr el fin de la violencia, de la extorsión, del miedo, y el inicio de una nueva etapa marcada por el respeto y protección de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos del País Vasco.

[11] 487 presos de la banda terrorista se encuentran en cárceles españolas, 150 en cárceles franceses y 5 en cárceles mejicanas. Sólo 9 presos etarras se encuentran en cárceles ubicadas en el País Vasco. Información obtenida del artículo de prensa "¿En qué cárceles están los presos de ETA?", *El Mundo*, 24 de marzo de 2006.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO – RESTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA (1978) / SITUACIÓN ACTUAL (2006)

Para analizar la situación actual, es necesario comenzar presentando la trayectoria de ETA y la realidad política en el proceso de paz en el País Vasco desde la restauración de la democracia a la actualidad[12].

Euskadi Ta Askatasuna, País Vasco y Libertad en Vasco, fue fundada el 31 de julio de 1958, por jóvenes universitarios radicales. El objetivo de la banda era la unificación de las 7 provincias vascas históricas[13]. Si bien al principio llegó a formar parte de una organización juvenil cercana al Partido Nacionalista Vasco (PNV)[14], ETA terminó separándose al partir de premisas distintas en su *modus operandi*: en primer lugar, optaron por llevar a cabo su objetivo a través de las armas, mientras que el PNV se mostró partidario de negociar con el gobierno central para determinar el estatuto político de la región; en segundo lugar, ETA se declara aconfesional, mientras que el PNV ha estado tradicionalmente ligado a la Iglesia católica[15]; en tercer lugar, ETA defiende el etnicismo del Pueblo Vasco y ha declarado manifiestamente su anti-españolismo, reclamando la celebración de un referéndum para someter a consulta popular sus pretensiones independentistas.

Los primeros atentados reivindicados por la banda terrorista fueron contra el guardia civil José Pardines Arcay y contra el jefe de la Brigada de investigación en San Sebastián durante la dictadura franquista, Melitón Manzanas, ambos cometidos en 1968.

En 1970 se celebraba un juicio contra 16 etarras por su presunta vinculación a la banda terrorista entre otros delitos, también conocido como el "Proceso

[12] La información presentada a continuación se basa en los datos obtenidos en los *dossieres* de prensa dedicados a ETA publicados por los diarios *El Mundo*, www.elmundo.es/eta (consultado el 27 de marzo de 2006):, y *El País*, www.elpais.es/comunes/2006/eta (consultado el 31 de marzo de 2006), así como en las secciones relativas a ETA, HB, *Yoyes* y *Pertur* en la enciclopedia virtual Wikipedia www.es.wikipedia.org/wiki/ETA (consultado el 23 de marzo de 2006).

[13] Ibíd. Nota a pie de página 2.

[14] Desde la caída de la dictadura franquista, han existido cinco gobiernos autónomos, cuatro bajo la Presidencia del Partido Nacionalista Vasco (PNV) y uno bajo la presidencia del Partido Socialista de *Euskadi* y que dirigió un órgano de transición. Desde el año 2000, el *Lehendakari* (Presidente del Gobierno autónomo vasco) es Juan José Ibarretxe, miembro del PNV.

[15] No obstante, en la mediación entre el gobierno y la banda terrorista, es necesario reseñar el importante papel que han desempeñado Alec Reid, sacerdote redentista irlandés que participó en las negociaciones de paz entre Reino Unido y la República de Irlanda en el conflicto por la soberanía de Irlanda del Norte, y el cardenal católico francés Roger Etchegaray. Información obtenida de la entrevista que Joseba Izarra, director del periódico *El Mundo-El País Vasco*, realizó tras la declaración de la tregua anunciada por ETA el 23 de marzo de 2006.

de Burgos". Nueve de los acusados eran condenados a muerte y siete a penas de prisión de 500 años de cárcel. Tras lograr eco sobre el juicio a nivel internacional con el secuestro durante 15 días del cónsul alemán en San Sebastián, Eugenio Beihl, el régimen franquista se vio obligado, ante las presiones internacionales, a conceder un indulto general a los condenados. Las presiones internacionales se explican, no sólo con base en el secuestro del cónsul alemán, sino también con base en la concepción que de ETA se tenía a nivel internacional, considerándose como un movimiento de lucha contra una dictadura, de liberación ante la opresión de un régimen militar[16].

La ofensiva de ETA contra la dictadura franquista alcanzó su punto más álgido con la colocación de una bomba en la calle Claudio Coello de Madrid el 20 de diciembre de 1973, que explotó al paso del vehículo oficial en el que viajaba Luis Carrero Blanco, sucesor designado por Francisco Franco para la continuación del régimen.

En 1974, la banda terrorista cometía su primer atentado masivo contra civiles en la Cafetería Rolando, situada en la Calle Correos de Madrid, y que se saldaba con 12 muertos y 80 heridos. Este atentado abrió un debate a nivel interno, y así, tras la celebración de su V Asamblea en ese mismo año, la banda quedaba escindida entre aquellos que defendían usar medios políticos para la consecución de sus objetivos (también conocidos como ETA político-militar – ETA poli-mili[17]) y los que propugnaban continuar con la lucha armada (ETA militar – ETA mili). Dentro de la sección ETA poli-mili, Eduardo Moreno Bergaretxe, alias *Pertur*, intentó evitar que ETA mili se desvinculase de las indicaciones que en la lucha por la independencia del País Vasco fuese dictando ETA poli-mili. El 23 de julio de 1976 *Pertur* desaparecía en el País Vasco francés en circunstancias que todavía hoy no han sido esclarecidas. ETA acusó entonces al gobierno de dicha desaparición y el gobierno alegó que la misma se debía a las luchas internas en la organización.

Una vez finalizada la dictadura e iniciado el proceso de transición democrática en España, ETA decidió continuar sus atentados al considerar que dicho proceso no satisfacía sus pretensiones nacionalistas.

[16] Los miembros de la banda terrorista ETA han contado hasta principios de los años 80 con asilo político en países como Francia y Bélgica, al desconfiar éstos de la actuación de una joven democracia recién estrenada tras una larga dictadura. En 1984 el gobierno francés concedía la primera extradición, de 3 presos etarras, al gobierno español. A partir de entonces, se firmaron acuerdos bilaterales de cooperación con países europeos y latinoamericanos, también tradicionales lugares de refugio de miembros etarras, que han quedado reforzados a nivel europeo con la adopción de medidas por parte de la Unión Europea de cooperación policial y judicial en materia penal entre los estados miembros.

[17] ETA poli-mili anunciaba su desaparición como tal el 30 de septiembre de 1982, pasando a constituirse como grupo político bajo el nombre de *Euskadiko Ezkerra* (Izquierda del País Vasco en vasco), que más tarde terminaría adhiriendo al Partido Socialista de *Euskadi*.

Desde la reinstauración de la democracia, con la adopción de la Constitución española en 1978, hasta la actualidad han existido tres grandes etapas políticas en el proceso de negociación de la paz en el País Vasco:

- La primera etapa, entre 1982 y 1996, bajo el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), estando en la Presidencia Felipe González.
- La segunda etapa, entre 1996 y 2004, bajo el gobierno del Partido Popular (PP), estando en la Presidencia José María Aznar.
- La tercera etapa, desde 2004, bajo el gobierno del PSOE, estando en la Presidencia José Luis Rodríguez Zapatero.

La primera etapa se inició con el asesinato, el 10 de septiembre de 1986, de María Dolores González Cataraín, más conocida como *Yoyes*, por Antonio López Ruiz, alias *Kubati*, uno de sus ex compañeros de la banda, en Ordizia (Guipúzcoa), su pueblo natal, ante su hijo de 5 años. *Yoyes* era otra de las principales ideólogas de ETA poli-mili; en 1980 había anunciado su renuncia a las armas y su participación en el programa de reinserción social apenas iniciado por el gobierno español.

En 1987, la banda cometía uno de sus mayores atentados, colocando una bomba en un centro comercial de la cadena Hipercor en Barcelona, que causó 21 muertos y 45 heridos. Así mismo, iniciaron una estrategia de extorsión a empresarios vascos a los que exigía el pago del denominado impuesto revolucionario, destinado a sufragar los gastos logísticos de la banda terrorista[18].

Con el objetivo de combatir la actuación de ETA, el gobierno inició una política de dispersión de presos del grupo terrorista a cárceles situadas en otros puntos del territorio español y se intensificaron las actuaciones policiales, que consiguieron en 1992 la detención de la cúpula directiva de la banda terrorista en Bidart (Francia). Así mismo, se firmaron pactos de colaboración entre formaciones políticas tanto dentro del País Vasco, con el denominado Pacto de *Ajuria Enea*[19], como a nivel nacional, mediante el Acuerdo contra el terrorismo[20].

Ante dicha situación, la banda diversificó sus actuaciones, y quedó divida en

[18] Los empresarios vascos son conminados anualmente al pago del llamado impuesto revolucionario a la banda terrorista ETA. En caso de impago, las sedes y el material de dichas empresas son objeto de actos vandálicos y/o de colocación de explosivos.

[19] El Pacto de *Ajuria Ene*a fue suscrito en 1987 entre los principales partidos políticos del Partido Vasco, con excepción de *Herri Batasuna,* para concentrar esfuerzos y cooperación en la lucha contra la banda terrorista.

[20] El Acuerdo contra el terrorismo fue firmado en 1988 por la mayor parte de partidos con representación en el Congreso de los Diputados.

tres grandes secciones: los Comandos X, como *Segi*[21], encargados de la *kale borroka* (violencia callejera contra material urbano); los atentados de menor escala pasaron a ser realizados por los Comandos Y; y la colocación de coches bomba y asesinatos era encomendada a los denominados Comandos Z. No obstante, en 1989 ETA anunció una tregua para sentarse a negociar el final de la lucha armada con el gobierno socialista en las llamadas Conversaciones de Argel. Dichas conversaciones quedaron suspendidas a los 4 meses, al no conseguirse un acuerdo.

Al fracaso de las negociaciones se añadió poco tiempo más tarde, el inicio de una investigación y publicación en medios informativos sobre la guerra sucia contra el terrorismo llevada a cabo a través de Grupos Autónomos de Liberación (GAL), organizaciones clandestinas creadas en 1983 por funcionarios públicos, y financiadas desde el Ministerio del Interior[22]. Dicha investigación conllevó la depuración de responsabilidades políticas, incluyéndose entre los condenados al entonces Ministro de Interior, José Barrionuevo, y al Secretario de Estado para la Seguridad, Rafael Vera, y determinaron el resultado de las elecciones en 1996, que supusieron un cambio de gobierno.

El inicio de la segunda etapa, bajo gobierno del PP, comenzó con el secuestro en Burgos del funcionario de prisiones José Antonio Ortega Lara, el más largo de la historia de la banda terrorista (532 días).

Si bien inicialmente hubo intentos de negociación entre el nuevo gobierno y ETA, que incluyeron una tregua durante 14 meses, dichas conversaciones se suspendieron al rechazar el gobierno cualquier tipo de precio político para alcanzar la paz. En 1997, ETA reactivó su ofensiva, cometiendo de nuevo atentados contra militares y civiles. Entre ellos, el asesinato de Miguel Ángel Blanco, edil del PP en el municipio de Ermua (Guipúzcoa), conmocionó e hizo reaccionar de manera unánime y masiva a la sociedad española frente al terrorismo etarra. Secuestrado el 10 de julio de 1997, ETA dio 48 horas al gobierno del PP para que se cumpliesen una serie de reclamaciones, entre ellas, el acercamiento de presos etarras detenidos en cárceles de toda España al País Vasco. Cuando quedaban escasos minutos para que el plazo expirase, toda España se quedó en silencio. Los canales de televisión pararon sus emisiones para, con un lazo azul cubriendo la pantalla, condenar el secuestro y protestar ante las amenazas; todos salimos a la calle para reclamar, con

[21] *Egi* es un movimiento juvenil, compuesto en general por menores de edad, que supone la continuación de *Haika* y *Gazteria*, grupos actualmente ilegalizados por sus actividades delictivas, en particular contra bienes públicos.

[22] Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en el Caso Marey, Causa Especial 2530/1995, 2/1998 de 29 de julio de 1998, Sección "Hechos Probados".

velas y con nuestro silencio, el fin de la extorsión y la puesta en libertad de Miguel Ángel Blanco. Con su muerte, se marcó realmente un antes y un después en la historia del conflicto. En 1998 nacía el Foro de Ermua[23], plataforma cívica mediante la cual sus miembros quieren mostrar su radical oposición y denuncia al terrorismo; su apoyo a las víctimas; y el respeto, en caso de negociación con la banda terrorista, del marco legal previsto por la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco, que incluya la rendición de la banda terrorista, la entrega de armas y la reinserción social de sus miembros. Así mismo, se creó la Fundación Miguel Ángel Blanco[24], que se encarga de promover y difundir información acerca del conflicto en el País Vasco y sobre la situación de las víctimas. A ello se sumaba la firma de un Pacto en el año 2000 entre los dos principales partidos políticos en España, el PSOE y el PP, para, con independencia de la bandera política que ondease en el Palacio de la Moncloa, coordinar actuaciones en la lucha contra la violencia terrorista en el País Vasco.

En 2003 irrumpía en el panorama cinematográfico español un documental que hacía mucho ruido política y socialmente[25]: "La pelota vasca. La piel contra la piedra", dirigida por el director vasco Julio Medem. El documental presentaba, en dos horas y media, fragmentos de entrevistas con políticos, empresarios, líderes sindicales, familiares de víctimas de ETA, familiares de presos de ETA, cantantes, escritores y académicos entre otros representantes de la sociedad vasca. Cada historia un mundo, pero con un origen común: las consecuencias que la banda terrorista ETA y su lucha armada han causado en la vida de tantos ciudadanos del País Vasco que han sufrido atentados y que soportan a diario amenazas, coacciones e insultos, que han visto como sus seres queridos morían en la lucha de esas ideas o que han tenido que proceder al exilio para evitar otro fin. El objetivo último era presentar las opiniones que unos y otros esgrimen acerca del conflicto, y su valor añadido era el escuchar lo que tenían que decir, y con base en ello, conocer todos los aspectos y opiniones de las partes implicadas para poder tomar las decisiones oportunas a la hora de confeccionar y llevar a cabo la hoja de ruta para la paz.

Tras la celebración de elecciones en 2004 y la victoria del PSOE, se inició la

[23] Más información sobre el Foro de Ermua en www.foroermua.org

[24] Más información sobre la Fundación Miguel Ángel Blanco en www.fmiguelangelblanco.es

[25] En la entrega de Premios Goya de 2004 (los principales premios cinematográficos en España y que en los últimos años han sido también escenario de protestas por parte de actores comprometidos políticamente, como con la intervención de España en la guerra de Irak), la película estaba nominada para la categoría de mejor documental. A la entrada de la ceremonia, la Asociación de Víctimas del Terrorismo organizó una concentración con pancartas en las que se leía "Medem no". En respuesta, compañeros del mundo del cine respondieron con pegatinas en sus solapas "ETA no, Medem sí".

tercera etapa, en la que el gobierno retomó iniciativas a fin de conseguir un acuerdo de paz en el País Vasco. Entre otras medidas, en diciembre de 2004 se nombró a un alto comisionado para las Víctimas del Terrorismo, Gregorio Peces-Barba, con las funciones de coordinación y cooperación administrativa para garantizar una asistencia integral a las víctimas[26]. Así mismo, el gobierno realizó declaraciones institucionales demostrando su interés en lograr la conclusión del conflicto. Sin embargo, el clima político se caracterizó por la tensión a nivel dialéctico ante las esperanzas en juego y las críticas por la oposición, liderada por el PP, ante cualquier posible negociación o transacción que incluya un precio político.

En este sentido es importante señalar que el diálogo y negociación para la redacción de la hoja de ruta incluya, no sólo aspectos políticos, sino también un compendio de actuaciones y medidas en diferentes áreas necesarias para asegurar la consecución y el mantenimiento de la paz. En el camino a la paz es necesario asegurar que las premisas justicia y democracia sean respetadas. Justicia incluye la depuración de responsabilidades por aquellos que, tras un proceso judicial con todas las garantías previstas legalmente, sean condenados por la comisión de delitos. Democracia incluye el respeto al marco legal vigente en España, en este caso la Constitución española y el Estatuto de autonomía vasco, y la adopción de una decisión que sea fruto de un acuerdo entre todos los actores parte, nacionalistas o no nacionalistas, en las instituciones democráticamente elegidas por los ciudadanos (el Parlamento español y el Parlamento vasco).

Sin justicia y democracia, la paz llega lisiada y debilitada. La historia ya ha demostrado que la amnistía o el perdón son parches temporales en la resolución de un conflicto. En Argentina y Chile, pese a la adopción de leyes de punto y final, las víctimas han logrado que, con el paso de los años, finalmente sus torturadores y verdugos respondan ante la justicia por los crímenes cometidos. En España, tras una transición que también concedió amnistía a militares y franquistas, hoy en día las víctimas siguen reclamando reconocimiento y reparación[27]. A largo plazo, las heridas que no han sido cicatrizadas renacen con

[26] El Real Decreto 2317/2004 de 17 de diciembre de 2004 regula el nombramiento y funciones del alto comisionado para las Víctimas del Terrorismo (*Boletín Oficinal del Estado -BOE- núm. 306, de 21 de diciembre*).

[27] Los supervivientes de víctimas del bando republicano en la Guerra Civil siguen reivindicando la colaboración por parte del gobierno español para la exhumación de los restos de sus familiares fallecidos en el conflicto (al respecto destacar la labor de la Asociación por la Recuperación de la Memoria Histórica), así como la revisión de condenas y sentencias dictadas durante el régimen franquista, emitidas en juicios militares sumarios desprovistos de cualquier tipo de garantías judiciales. Un caso representativo de la segunda demanda es el de Delgado y Granado, dos anarquistas acusados de la colocación de explosivos en la

incluso más fuerza, y la justicia tiene que enfrentarse al deber de reparar el daño sufrido mediante las condenas y reparaciones económicas que las leyes penales establezcan para los crímenes cometidos.

ENCRUCIJADAS EN EL PAÍS VASCO

1. Justicia y reparación a las víctimas de atentados terroristas

El Código penal español regula en su capítulo V las condenas por comisión de delitos de tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones y explosivos[28] y de delitos de terrorismo[29]. Para los delitos de terrorismo, se prevén penas de prisión de entre 15 y 20 años, sin perjuicio de la acumulación de penas por delitos conexos como daños corporales causados a víctimas en atentados terroristas. No obstante, las penas se calcularán en su mitad inferior cuando el condenado abandone la actividad delictiva, confiese su responsabilidad y culpabilidad y colabore con las autoridades judiciales y penales en la persecución de actividades terroristas. Las condenas a autores de delitos de terrorismo suelen incluir medidas de tipo penal (pena de prisión) y de tipo económico (indemnizaciones a las víctimas).

La realidad ha sido que pese al elevado número de años de prisión que pudiese imponer una sentencia a un etarra, dicha pena podía quedar considerablemente reducida por buena conducta y por servicios sociales según el Código Penal de 1975. El máximo número de años que finalmente podían llegar a cumplir en prisión los autores de delitos terroristas eran 30 años. En 1995, el Código Penal fue reformado y quedó eliminada la posibilidad de redención de penas. Dicha reforma no ha impedido que todavía hoy, surjan peticiones de revisiones de condena por parte de presos etarras que reaviven la polémica ante tal posibilidad. La última petición se realizó en 2005 por parte del etarra Henri Parot. Miembro de la banda terrorista desde su juventud, Parot fue autor de atentados como la bomba colocada en los almacenes de Hipercor en Barcelona en 1987. En 1992 fue sentenciado a más de 3000 años de prisión. Tras solicitar la revisión de su condena, el Tribunal Supremo decidió en febrero de 2006[30] que aunque cabía la posibilidad de reducir los años de su condena, pues la Sentencia

sede de la Dirección General de Seguridad y en oficinas de sindicatos verticales, procesados en un juicio militar sumario y sin ningún tipo de garantías judiciales, y condenados a garrote vil. Tras la confesión de culpabilidad de los verdaderos autores de dichos delitos, los familiares de Delgado y Granado interpusieron un recurso ante el Tribunal Constitucional para la revisión de dicho procedimiento y la reparación ante la injusticia cometida. A fecha de hoy, el Tribunal Constitucional todavía no se ha pronunciado al respecto.

[28] Sección I, artículos 563-570.

[29] Sección II, artículos 571-580.

[30] Decisión de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2006.

había sido dictada con anterioridad a la reforma del Código Penal de 1995, dicha revisión se debía realizar condena por condena, y no de forma general sobre el total de la pena[31].

Aparte de la comisión de delitos de terrorismo, se han presentado denuncias por el abuso de las autoridades policiales en interrogatorios a presuntos etarras y por el régimen carcelario en el que viven presos etarras. Entre estas denuncias, se incluye la presentada por la desaparición de dos presuntos miembros de la banda terrorista en octubre de 1983, José Antonio Lasa y José Ignacio Zabala, tras ser sometidos a un intenso interrogatorio policial en Alicante y, posteriormente, ser enterrados en cal viva. Los autores fueron condenados a penas de prisión y al pago de una indemnización a los familiares de las víctimas[32]. En este caso, aparte de las indemnizaciones que se concedan a los supervivientes de las víctimas, las sentencias podrían quedar reforzadas con condenas de tipo social. En este sentido, cabe destacar la sentencia de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos en el caso *Myrna Mack Chang*[33]. Aunque el supuesto de hecho no coincida con la situación política y legal que existe en España, la reparación incluye, entre otras medidas, la obligación por parte del Estado de realizar cursos de formación para los miembros de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos, y la concesión de una beca de estudios para profundizar en cuestiones de paz y derechos humanos. Tales medidas contribuyen a reforzar la actuación de aquellos estados, ya sean jóvenes o consolidadas democracias, que se ven amenazados por la actividad terrorista, para que respeten y protejan derechos fundamentales básicos e internacionalmente reconocidos.

Además de las condenas penales, los autores de delitos de terrorismo suelen ser requeridos a abonar indemnizaciones económicas a las víctimas o sus supervivientes. No obstante, dichas indemnizaciones son generalmente abonadas por el Estado, ante la declaración de insolvencia por los autores de dichos delitos.

Así mismo, se dan casos en que los responsables no sólo no han aceptado su culpa o declarado su responsabilidad, sino que han continuado el acoso moral y psicológico a las víctimas y/o sus supervivientes. Esta situación se ha dado en el caso Baglietto. A principios de 2005, Pilar Elías, viuda de Ramón Baglietto, concejal de la Unión de Centro Democrático –UCD- asesinado por ETA en Aizkoitia (Guipúzcoa) en 1980, presenció como

[31] Tras haber cumplido 14 años desde su encarcelamiento en 1992, Henri Parot será puesto finalmente en libertad en 2020.

[32] Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2000.

[33] Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Myrna Mack Chang* contra Guatemala, de 25 de noviembre de 2003.

Cándido Azpiazu, uno de los terroristas que asesinó a su marido, compraba el local situado debajo de su vivienda, donde ha instalado una cristalería. Cándido se declaró insolvente cuando fue juzgado y condenado por el asesinato de Ramón Baglietto en 1980 al pago de 90.000 euros. Ante la compra del local, por un valor de 120.000 euros, la Fiscalía ha iniciado las diligencias oportunas para investigar la situación financiera de Cándido y un posible embargo de sus bienes para proceder al pago de la condena económica impuesta en 1980. Así mismo, tras tener noticia de la situación en la que vivía Pilar Elías[34], el fiscal general del Estado dio instrucciones en diciembre de 2005 para que se incluya en las condenas a terroristas etarras la prohibición de acercamiento a familiares de víctimas por atentados terroristas[35].

De manera complementaria a las condenas penales e indemnizatorias, los sucesivos gobiernos españoles han adoptado medidas de asistencia y protección a las víctimas.

La primera disposición al respecto apareció en la Ley 31/1991 sobre los presupuestos generales, donde se regulaba la concesión de pensiones extraordinarias a víctimas de atentados terroristas[36]. No obstante, la enumeración de medidas integrales destinadas a asistir a las víctimas de atentados terroristas se incluyó por primera vez en el Real Decreto 1211/1997. Este Real Decreto fue derogado tras la adopción de la Ley Orgánica 32/1999 sobre solidaridad con las víctimas, modificada a su vez por la Ley Orgánica 2/2003[37].

La Ley Orgánica 32/1999 es de aplicación, con carácter general, a todas las víctimas de atentados terroristas, exista sentencia firme o puedan probar por cualquier medio aceptado en derecho tal condición[38]. Prevé tres ámbitos de actuación a nivel institucional:

[34] Pilar Elías es actualmente la única edil del PP en el Ayuntamiento de Aizkoitia. Como amenazada por ETA, vive escoltada por dos guardaespaldas que forman parte ya de su vida diaria desde hace más de 10 años.

[35] Esta decisión se asienta en otro precedente judicial de 1989: la prohibición de viajar a Barcelona a los dos terroristas condenados por el atentado bomba contra la cadena Hipercor en esta ciudad en 1987.

[36] Disposición adicional vigésimo octava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre).

[37] Ley 32/1999 de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo (*BOE* de 9 de octubre de 1999) y Ley 2/2003, de 12 de marzo, de modificación de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo (*BOE* 62/2003 de 13 de marzo de 2003). De manera complementaria a la legislación estatal, Extremadura, Madrid, Navarra, el País Vasco y Valencia han adoptado normas autonómicas al respecto.

[38] Son indemnizables los daños físicos o psicofísicos sufridos por víctimas de actos terroristas acaecidos en España entre el 1 de enero de 1968 y el 31 de diciembre de 2006. En caso de que los actos hayan sido **cometidos** en el extranjero, podrán beneficiarse de las prestaciones asistenciales cuando hayan sucedido a partir del 1 de septiembre de 2001.

- La concesión de *medallas honoríficas* (artículo 4);
- La subrogación por parte del Estado en la interposición de acciones civiles por las víctimas o sus derechohabientes contra los autores de atentados terroristas, incluyendo el abono de las correspondientes *indemnizaciones económicas* en tanto los autores de dichos atentados no procedan al pago de las condenas económicas que les sean impuestas (artículo 5). Dichas indemnizaciones cubren el resarcimiento por *daños corporales,* tales como gastos médicos, prótesis e intervenciones quirúrgicas en la medida en que el afectado no tenga cobertura total o parcial dentro de un sistema de previsión público o privado, y *daños materiales* causados en viviendas, establecimientos mercantiles e industriales, sedes de partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales y en vehículos particulares, así como los gastos de alojamiento provisional mientras se realizan las obras de reparación.
- *Ayudas complementarias* como la exención del pago de tasas académicas (artículo 7). También se pueden conceder ayudas extraordinarias para paliar situaciones de necesidad personal o familiar de las víctimas no cubiertas, o cubiertas de manera insuficiente por las ayudas extraordinarias. Las indemnizaciones percibidas por las víctimas quedan exentas del deber de tributación fiscal (artículo 13).

"Podemos perdonar pero nunca olvidar" han declarado víctimas de atentados terroristas. Tal y como también se indica en la Exposición de Motivos de la Ley 32/1999 sobre solidaridad con víctimas del terrorismo, el dolor de las víctimas debe servir como testimonio para lo que significa vivir en paz. El nombramiento de un alto comisionado para las víctimas del terrorismo es un paso para evitar su olvido y tener un representante a nivel político que se encargue de la defensa y protección de sus intereses. No obstante, una hoja de ruta para la paz no puede obviar o relegar a un segundo plano a una de las partes clave para la resolución del conflicto: las víctimas y sus familiares.

Tras un duro inicio de mandato debido al rechazo por parte de la Asociación de Víctimas del Terrorismo de esta figura política, Gregorio Peces-Barba anunció en febrero de 2006 su intención de abandonar el cargo de alto comisionado para las víctimas del terrorismo. La cuestión que queda pendiente por resolver es la continuidad o no de esta institución. En caso de continuidad, la designación de tal representante debería ser adoptada de manera consensual por los partidos políticos y previa consulta a organizaciones cívicas. En este punto, es interesante analizar el nombramiento de Luis Moreno Ocampo como fiscal general del Tribunal Penal Internacional, que no contó con ningún voto en contra durante la votación para dicho puesto. Como ex fiscal en la Comisión Nacional sobre la desaparición de personas

a cargo del juicio a juntas militares argentinas en 1985 y, posteriormente, abogado de víctimas de la dictadura argentina, no sólo posee el conocimiento sobre la legislación aplicable en materia de derechos humanos y en particular para la reparación y justicia a víctimas de crímenes contra la humanidad, sino que además, como directamente afectado por una dictadura que exterminó a todas aquellas personas que no aceptaban el régimen impuesto por juntas militares, su acercamiento a esta cuestión cubre también el aspecto personal o moral, la cercanía a las víctimas y su sufrimiento.

2. Reinserción social de ex terroristas y participación política de movimientos nacionalistas afines a grupos terroristas

Una vez encaminado el proceso de paz y cumplida la función de justicia y reparación a las víctimas y sus supervivientes, es necesario estudiar la reinserción social de los terroristas que así lo soliciten y considerar la posibilidad de que puedan participar en las instituciones democráticas mediante la creación de, o adhesión a, formaciones políticas.

En 1978 nacía *Herri Batasuna* (HB), unión popular en vasco, formado por la izquierda *abertzale*, la izquierda nacionalista vasca. Pese a que el movimiento político ha negado siempre su vinculación con la banda terrorista, varios hechos plausibles han demostrado lo contrario. En primer lugar, muchos de sus miembros han sido, o presuntamente son, integrantes de la banda terrorista. Durante la legislatura del Parlamento vasco entre 2001 y 2005, se dio el caso de que uno de los parlamentarios por HB, Josu Ternera, ex miembro del grupo terrorista y condenado por atentados de sangre, formase parte de la Comisión de Derechos Humanos. En segundo lugar, nunca han condenado la violencia ni los atentados cometidos por la banda terrorista: bien renuncian a pronunciarse absteniéndose en votaciones de condena en plenos municipales, bien abandonan la sala cuando se inician tales votaciones. Finalmente, la banda terrorista ha pedido el voto para HB durante campañas electorales.

HB fue disuelta en 1998 ante la presentación de una propuesta de Ley dirigida a prohibir la existencia de partidos políticos que hiciesen apología del terrorismo. No obstante, prosiguió sus actividades políticas mediante la creación de una nueva formación política, *Euskal Herritarrok* (EH). EH sólo participó en las elecciones autonómicas de 1998 y en las municipales de 1999, al desaparecer como movimiento tras la escisión de un grupo de sus militantes, en desacuerdo con ciertas posiciones de EH. EH quedó re-fundada entonces como *Batasuna.* El programa político de *Batasuna* venía a defender y promulgar las mismas reivindicaciones que tanto HB como EH habían enarbolado durante su existencia y, en particular, el derecho a la autodeterminación del pueblo vasco.

Tras ser objeto de investigación por parte del juez Baltasar Garzón en 2002, el Tribunal Supremo declaraba ilegal HB, EH y *Batasuna* con base en el artículo 9 de la Ley 6/2002 de 27 de junio sobre partidos políticos, al comprobarse que las listas de sus miembros eran prácticamente idénticas y que sus actividades y manifiestos políticos no incluían la condena de atentados terroristas[39].

En las elecciones al Parlamento vasco celebradas en 2005, concurrió entre los participantes un grupo de nueva formación denominado el Partido Comunista de las Tierras Vascas (PCTV), que ha supuesto la continuación de las posiciones que hasta entonces defendían HB, EH y *Batasuna*. Una de las actuaciones más criticadas del PCTV, así como de las formaciones políticas anteriormente enunciadas, ha sido su defensa sobre la reinserción social de ex etarras. El 27 de enero de 2006, el Pleno del Ayuntamiento de Aizkoitia (Guipúzcoa) adoptó una declaración institucional a favor de la reinserción social de Cándido Azpiazu e Iñaki Zuazolazigorraga, los terroristas que asesinaron en 1980 al concejal de la UCD Ramón Baglietto. La declaración aludía al derecho a las víctimas de reconocimiento, al arrepentimiento por parte de los autores del atentado y al cumplimiento de las condenas penales. Pero tal y como replicaba la concejal Pilar Elías[40] a la hora de explicar su voto en contra de tal declaración: "¿Y la reinserción social de las víctimas?". La reinserción social de miembros de grupos terroristas debe quedar condicionada, en primer lugar, a la depuración de responsabilidades penales y civiles por parte de los autores de delitos terroristas. En segundo lugar es necesario voluntad por parte del solicitante para integrarse en el sistema democrático, lo cual incluye la aceptación de las reglas de convivencia política y social establecidas en el marco legal vigente.

Por otra parte, es necesario también preguntarse hasta qué punto la democracia puede aceptar la creación de movimientos afines a grupos terroristas y que organizan actos y realizan declaraciones que constituyen una apología al terrorismo. La participación en las reglas de juego democráticas implica la aceptación de determinadas condiciones por todas las partes "contratantes", entre las cuales están el respeto de los derechos humanos, pilar básico en la arquitectura de cualquier Estado democrático.

La existencia de partidos políticos que en nombre de la libertad de expresión puedan realizar declaraciones que violen la memoria y el respeto hacia las víctimas y sus supervivientes acarrea consecuencias perversas en el proceso de paz, en particular, la condena de las víctimas a aceptar,

[39] Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 2003.
[40] Véase supra Nota a pie de página núm. 30.

en nombre de dicha paz, la continuidad de manera impune de movimientos que apoyen reivindicaciones y actos de grupos terroristas en las instituciones democráticas, las cuales deben garantizar derechos fundamentales, entre ellos el de justicia, a todos los ciudadanos.

Dentro de los derechos y libertades de los ciudadanos, está prevista la libertad de expresión tanto para aquéllos que defiendan ideas nacionalistas como para aquéllos que no comulguen con tales ideas. La clave para el ejercicio de esta libertad es el respeto mutuo entre quienes comulgan con ideologías diferentes. Es democráticamente necesaria la pluralidad de opiniones, la existencia de un debate con una amplia gama de perspectivas políticas, a fin de evitar la bipolarización; pero es democráticamente inviable la coacción y la amenaza contra aquellos que no apoyen cierto programa o ciertos objetivos. Porque en este caso, ya no prevalece la democracia, sino el autoritarismo y la existencia de un régimen de terror.

Para evitar que el pasado pueda dañar los esfuerzos del presente por alcanzar la paz y construir un mejor futuro, instituciones públicas y privadas deben trabajar en instaurar y promover una cultura de la paz, que eduque en los valores básicos de convivencia y que enseñe la importancia del diálogo a la hora de dirimir conflictos a la par que contribuya a la construcción de una memoria histórica.

3. Cultura de la paz

Ante la continua amenaza, extorsión y acoso moral que sufren muchos ciudadanos del País Vasco por no comulgar con las reivindicaciones de la banda etarra y su entorno, las organizaciones de víctimas y los foros y plataformas cívicas se han erigido en los principales portavoces para condenar dichas acciones, reclamar respeto a la dignidad y al recuerdo de las víctimas y supervivientes por atentados terroristas y recordar que cualquier negociación debe tener en cuenta el marco legalmente establecido en la Constitución española y el Estatuto de Autonomía vasco. Así mismo, han iniciado acciones y actividades para asegurar la creación, desarrollo y mantenimiento de una cultura de paz. El Estado debe garantizar que sus acciones encuentren el apoyo y soporte necesarios, no sólo financieros sino también políticos, para que su voz y sus acciones tengan eco. La designación del 11 de Marzo como el Día Europeo de las Víctimas por el Terrorismo es un paso en esta dirección, aunque dicha fecha deba servir principalmente para hacer un alto en el camino y reflexionar sobre lo alcanzado y lo que se debe alcanzar.

Durante los últimos años, han nacido numerosas organizaciones que participan activamente para lograr la normalización de la convivencia en el País Vasco, por apoyar a las víctimas y sus supervivientes, y por alzar sus voces para reclamar y expresar su opinión ante cualquier propuesta polí-

tica en relación con el proceso de paz.

La Asociación de Víctimas contra el Terrorismo[41] presta, desde 1981, asistencia a las víctimas y ejerce funciones representativas para la defensa de sus intereses, incluyendo su intervención como parte demandante en acciones judiciales. Tras la declaración de alto al fuego y tregua por parte de ETA, manifestó su rechazo a la posibilidad de redimir condenas penales a presos terroristas y de negociar con la banda, pues en su opinión, significaría la participación en un delito de sangre.

Gesto por la Paz[42], creada en 1986, tiene como fines fomentar la movilización ciudadana, promover la responsabilidad de la sociedad en la demanda de una respuesta clara y pacífica, pero firme contra la violencia, la erradicación de la violencia en respeto de la legalidad y los derechos humanos y el fomento a una cultura de la paz.

Lokarri[43] (denominada hasta 2002 *Elkarri)*, lo que sirve para unir en vasco, fundada en 1992, trabaja para la consecución de la paz y la normalización de la convivencia en el País Vasco, con base en el respeto de cuatro cuestiones fundamentales: los derechos humanos, las reglas democráticas, la igualdad y no exclusión de las partes implicadas y el desarrollo de un diálogo fruto del cual se alcance un acuerdo plural.

Las actividades de la Plataforma *Basta Ya*[44] tienen como objetivo la denuncia del terrorismo y manifestar su apoyo total a las víctimas de atentados terroristas y a la defensa del Estado de derecho y la democracia. Basta Ya recibió en 2000 el Premio Sajarov, concedido anualmente por el Parlamento Europeo a personas por la defensa de los derechos humanos, protección de las minorías, cooperación internacional o su contribución al desarrollo de la democracia y el Estado de derecho. Así mismo, ha sido invitada a participar en Foros de organismos y agencias de Naciones Unidas.

Finalmente, hacer una referencia al movimiento Manos Blancas, creado tras el asesinato del catedrático en historia del derecho Francisco Tomás y Valiente el 14 de febrero de 1996 en su despacho de la Universidad Autónoma de Madrid. El emblema del Movimiento son las manos pintadas de blanco que los estudiantes mostraron en concentraciones celebradas en el campus universitario para mostrar su repulsa a la violencia y a los atentados etarras.

Aparte de organizaciones cívicas, también se han creado fundaciones que llevan el nombre de víctimas de atentados terroristas, cuyo objetivo es difundir información acerca de las víctimas y pro-

[41] Más información sobre la Asociación de Víctimas contra el Terrorismo en www.avt.org
[42] Más información sobre Gesto por la Paz en www.gesto.org
[43] Más información sobre *Lokarri-Elkarri* en www.elkarri.org
[44] Más información sobre la Plataforma Basta Ya en www.bastaya.org

porcionar una plataforma para el debate sobre el conflicto y sobre las medidas por adoptar para conseguir la resolución del mismo[45].

Las actividades desarrolladas por organizaciones cívicas y fundaciones se ven acompañadas por las acciones llevadas a cabo por actores culturales que con sus aportaciones, sean escritas o visuales, colaboran al recuerdo y a la reclamación de justicia. Algunos ejemplos son el bosque de Oma (troncos de árboles pintados en colores y con distintas figuras), realizado por Agustín Ibarrola, amenazado también por ETA, y que ha sido objeto de actividades vandálicas por parte de los intolerantes; la organización de exposiciones como la que ha llevado la Fundación Miguel Ángel Blanco titulada "En pie de foto – El terrorismo crimen contra la humanidad", por diferentes ciudades de España así como a París; la proyección de una película como *La pelota vasca. La piel sobre la piedra*; la publicación de libros y artículos analizando la realidad política en el País Vasco; la realización de foros-debate y cursos, conferencias y seminarios, en particular en círculos universitarios, que ayuden a debatir y a fomentar el sano ejercicio de intercambiar puntos de vista distintos en condiciones de respeto. Es importante que dichas actividades se vean continuadas para que, poco a poco, se recupere el espacio público que durante tanto tiempo ha quedado vedado a aquellos que no comulgaban con las consignas terroristas.

Además de actividades culturales, la educación es básica y fundamental para que los niños de hoy se conviertan en adultos que respeten y defiendan valores básicos en una sociedad democrática. Una escuela no puede enseñar violencia ni fomentar actitudes de odio contra "los otros". Si bien la historia se presta a tratamientos maniqueos, es necesario garantizar la imparcialidad en el tratamiento de este tipo de cuestiones en la mayor medida posible. Varias generaciones han crecido con la violencia como moneda de uso corriente; sus padres o familiares han sido víctimas, de una u otra manera, de esa espiral de violencia. Es necesario garantizar que la próxima generación vaya a poder ver aminorada, o quedar libre de, la influencia que pueda causar ese odio o resentimiento, para que se pueda empezar a superar tanto dolor y sufrimiento y así avanzar hacia otro futuro.

CONCLUSIONES

Tal y como se iniciaba el artículo, la declaración por parte de la banda terrorista ETA de un alto al fuego y una tregua

[45] En este sentido, destacar la Fundación José Luis López de Lacalle, periodista asesinado por la banda terrorista en mayo de 2000 y fundador del Foro de Ermua (página Web: www.lopezdelacalle.org) y la Fundación Fernando Buesa, Secretario General del Partido Socialista de *Euskadi* asesinado por la banda terrorista en febrero de 2000 (página Web: www.fundacionfernandobuesa.com)

indefinida incluye tres condiciones *sine qua non*, susceptibles de las siguientes precisiones a la luz de lo expuesto anteriormente:

- En primer lugar, ETA ha exigido al gobierno que se deroguen las medidas represivas existentes. Dichas medidas incluyen el traslado de presos etarras en cárceles situadas en otras provincias españolas o en el extranjero a cárceles del País Vasco[46]. Pese a ser una medida destinada a evitar motines en cárceles, este punto podría ser negociado a efectos de avanzar en el proceso de paz. De hecho, no sería la primera ocasión en que se aceptase políticamente dicho traslado[47]. Lo que no puede ser negociado es la continuidad de la actividad policial y judicial en la persecución de delitos de terrorismo y otros delitos conexos ni la depuración de responsabilidades por parte de autores de delitos terroristas, ya que justicia y reparación son elementos clave en el proceso de paz, tal y como se ha explicado anteriormente.
- En segundo lugar, ETA ha llamado a todos los agentes vascos a participar en el proceso de negociación. Tal llamamiento ha sido recogido por el PNV, que a la hora de iniciar la composición de la mesa de negociación, ha convocado a todos los partidos políticos, nacionalistas o no, a formar parte de la misma. Dicho llamamiento ha sido completado con la presentación por parte del PNV de una propuesta de Plan de paz y convivencia, que incluye cuestiones abordadas durante el presente artículo[48].

Sin embargo, algunos partidos políticos han declinado su participación en tal mesa al considerar inviable la negociación de la paz con miembros de un partido político ilegalizado como *Batasuna*. El proceso de paz debería ser discutido, negociado y adoptado por las instituciones legítimamente elegidas por los ciudadanos españoles y vascos, es decir, el Parlamento español y el Parlamento vasco[49]. En dicha discusión y negociación, la participación de organismos internacionales, tal y como ha solicitado el portavoz de *Batasuna*, Pernando Barrena, debería limitarse al seguimiento del proceso en curso, y a su

[46] Véase supra Nota a pie de página núm. 11.
[47] En septiembre de 1999, el gobierno del Partido Popular aceptaba el traslado de presos etarras a cárceles ubicadas en el País Vasco, o en provincias colindantes. 105 reclusos se beneficiaron de tal medida.
[48] La propuesta presentada se asienta sobre cinco pilares: la promoción de los derechos humanos, la solidaridad con las víctimas del terrorismo, la reparación a las víctimas del franquismo, la defensa de los derechos y libertades civiles y políticas, y la prevención de la tortura y defensa de los derechos de los presos y detenidos. Información obtenida del artículo de prensa "El gobierno vasco incluye iniciativas a favor de las víctimas y de los presos en su plan de paz", *El Mundo*, 26 de abril de 2006.
[49] Información obtenida de la entrevista digital con Fernando Savater en el Foro virtual organizado por *El País* el 29 de marzo de 2006.

contribución, en caso de ser requeridos, a las iniciativas y actuaciones llevadas a cabo a nivel nacional.

- En tercer lugar, ETA ha manifestado la necesidad de que el País Vasco pueda adquirir los derechos que como pueblo le corresponden, y que incluirían la celebración de un referéndum sobre el derecho de la autodeterminación del territorio vasco según el concepto de ETA. El comunicado continúa apelando al deber de los estados español y francés de respetar la decisión adoptada entre todos los participantes en el proceso, sin ningún tipo de injerencias sea cual sea el resultado.

El derecho a la autodeterminación aparece recogido a nivel internacional en el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos[50], para aquellos pueblos que sean objeto de opresión, que formen parte de los llamados territorios en fideicomiso[51] o que sean antiguos territorios de potencias coloniales. El País Vasco no se encuadra en ninguno de estos supuestos. Además, atendiendo al marco legal vigente en España, ni la Constitución española[52] ni el Estatuto de Autonomía del País Vasco[53] prevén la posibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda realizar tal consulta. Diferente sería la secesión del País Vasco del territorio español, derecho previsto exclusivamente para los estados miembros de Naciones Unidas en ejercicio del principio de soberanía territorial[54].

La pregunta que queda pendiente entonces es, si no se procede al cumplimiento de dichas reclamaciones, ¿la tregua

[50] Artículo 1 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos adoptado por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (NU) 2200 A (XXI) en Nueva York el 16 de diciembre de 1966.
[51] El fideicomiso fue una figura jurídica creada en el período de descolonización por NU para que las antiguas potencias coloniales supervisasen y contribuyeran al proceso de emancipación de territorios que habían pertenecido a colonias y que se encontraban en proceso de desarrollo de su autonomía. El régimen de la Administración Fideicomisaria se recoge en los artículos 75 a 85 de la Carta de NU, adoptada el 26 de junio de 1945 en San Francisco. Ante el desuso de tal figura teniendo en cuenta la situación actual, el Comité encargado de estudiar la reforma de NU está considerando su eliminación de la Carta de NU.
[52] La Constitución Española, adoptada el 6 de diciembre de 1978, declara en su artículo 2.1 "… la indisoluble unidad de la nación española (…) y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".
[53] El Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre, prevé en su artículo 1 que "El Pueblo Vasco o *Euskal Herria*, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español bajo la denominación de *Euskadi* o País Vasco, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica". El artículo 2.2 establece que "El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución [Navarra no ha optado por tal posibilidad]".
[54] Artículo 2.4 de la Carta de UN, adoptada en San Francisco el 26 de junio de 1945.

y el alto al fuego quedan paralizadas?

Como se ha expuesto en este artículo, el objetivo por alcanzar en el proceso de negociación es la normalización de la convivencia entre los ciudadanos del País Vasco, y el respeto de las reglas de juego democráticas. El juego democrático implica el cumplimiento de determinados mínimos, entre los cuales ETA debería anunciar la entrega de armas y su renuncia y rechazo al uso de la violencia para la consecución de sus objetivos políticos en todos los sentidos, ya sea a través de atentados, coacciones y amenazas contra aquellos que no comulgan con su credo, violencia callejera[55] o exigiendo el pago del impuesto revolucionario a los empresarios vascos. Así mismo, debería asumir su obligación de depurar responsabilidades por las acciones terroristas cometidas para asegurar la reparación a las víctimas de atentados terroristas.

En el proceso de diálogo y negociación, es fundamental que participen las víctimas de los atentados terroristas y se protejan y defiendan sus intereses. El acuerdo de paz se puede negociar a nivel político, pero su puesta en práctica se lleva a cabo a nivel social. Un proceso en el que algunas partes no participen, o no sean tenidas en cuenta, queda deslegitimado.

A las medidas anteriormente señaladas, es necesario añadir el importante papel que pueda desempeñar la creación, desarrollo y promoción de una cultura para la paz. El espíritu democrático debe permanecer vivo, y ser protegido de todo tipo de actuaciones que intenten evitar lo contrario o persigan atenuar sus objetivos. Es necesario que en atención a los que hayan luchado y luchan por sus ideas políticas en condiciones de respeto y con base en las reglas de juego democráticas, se pueda seguir avanzando y no retrocediendo, para evitar que el pasado y aquéllos que violentaron la convivencia, no puedan tener lugar en el futuro.

Estamos ante una oportunidad inmejorable para avanzar hacia un acuerdo de paz[56]. De los pasos que se den política y socialmente depende que siga adelante tal proceso, o se vuelva a quedar estancado, con la consiguiente continuación del miedo, la extorsión y la violencia contra ciudadanos del País Vasco, cuyas vidas han quedado condicionadas por la intransigencia y tolerancia de la banda terrorista y su entorno.

[55] Un avance en este sentido ha sido la declaración pública realizada por *Batasuna* tras ataques contra bienes inmuebles de particulares en Barañaín (Navarra) y Getxo (País Vasco). Información obtenida del artículo "*Batasuna* ve muy graves los ataques y el gobierno que están recorriendo el camino deseado", *El Mundo*, 24 de abril de 2006.

[56] Opinión expresada el 17 de abril de 2006 por Felipe González durante la entrevista que mantuvo con Jesús Quintero, presentador del programa de Televisión Española "El loco de la colina".

Marcellán Fernández, Alba.
"Encrucijadas en el proceso de paz en el País Vasco. ¿Todos los caminos llevan a la paz?", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 185-206.

Migraciones internacionales, seguridad y xenofobia: los límites del modelo francés de integración[1]

Ana María Lara Salinas*

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

"¿El principio ideal? ¡Se trata de una pregunta exigente! Mi respuesta también lo será: ¿por qué no, tal vez un día, aplicar íntegramente el derecho de suelo? No es pertenecer a una "raza" (¿quién sabe lo que es una raza?), ni a una clase social, ni a un clan, ni a una tribu. Es ser ciudadano de la cabeza a los pies -¡y por lo tanto luchar para serlo cada vez más!- es amar a su patria y defender lo que la caracteriza: la igualdad republicana".

Samir Nair

Del 27 de octubre al 5 de noviembre de 2005, los suburbios de París fueron escenario de disturbios que se caracterizaron por el incendio de autos y por violentos enfrentamientos entre cientos de jóvenes y la policía francesa. Los detonantes fueron, por un lado, la muerte de dos jóvenes musulmanes de origen africano mientras escapaban de la policía y, por otro, las declaraciones del ministro de interior Nicolás Sarkozy, quien llamó a los manifestantes iniciales "escoria". Estos incidentes muy rápidamente se extendieron a las principales ciudades francesas. El saldo de los acontecimientos fue 1.295 vehículos incendiados y 312 personas arrestadas. Manifestaciones de violencia plasmadas en

* Fecha de entrega, 21 de julio de 2006. Fecha de aceptación, 18 de agosto de 2006.

[1] Este artículo es un avance del trabajo que desarrolla la autora en el Proyecto "Migraciones internacionales y seguridad: entre percepciones y realidades", de la Línea de Investigación "Migraciones internacionales", del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, OASIS.

decenas de vehículos incendiados por jóvenes descontentos, la mayoría provenientes de comunidades de segundas generaciones de inmigrantes norafricanos, así como enfrentamientos entre inmigrantes regulares y los irregulares.

Las manifestaciones violentas hacen parte de un proceso global cuya idea central es mostrar que si bien la integración no ha terminado y fracasado del todo, el proceso tiene la tendencia a la desintegración y fragmentación de las sociedades de recepción de inmigrantes. Sus consecuencias: violencia y ataque sin perspectiva, serias tensiones sociales y raciales, así como estigmatización más que del inmigrante, de la juventud.

Las noticias y diversos artículos de opinión demuestran que los jóvenes de los suburbios -banlieues- pobres necesitan más educación, empleos y que se requieren esfuerzos para incentivar a los empleadores para que contraten a estos jóvenes. Se pone al descubierto que más allá del inmigrante mismo, la discriminación y la xenofobia se da contra los nacionales franceses, segundas y terceras generaciones de migrantes. Así la cuestión radica en que se ha creado un enemigo que se pensaba externo, en uno que en la realidad es interno.

Estos acontecimientos dejaron al descubierto los límites de los procesos de integración, choque y aculturación que se generan con la llegada de inmigrantes que actualmente son vistos bajo la óptica de seguridad. La percepción que de los inmigrantes surge, al interior de las sociedades de recepción, cuestiona la capacidad del Estado de Bienestar de integrarlos a la sociedad garantizando a oriundos y extraños seguridad social. El peligro del fracaso de procesos de asimilación del inmigrante no se presenta sólo contra el inmigrante mismo sino también con las segundas generaciones que a pesar de ser nacionales del país receptor, son objetos de discriminación por su origen, nombre, color o religión. Así, la discriminación y la xenofobia arrinconan al migrante en guetos estigmatizados, procesos que se convierten en círculos viciosos que mantienen y profundizan los odios y el rechazo.

En este sentido, este ensayo busca mostrar cómo la inmigración a Francia y las segundas generaciones de inmigrantes, a pesar de ser nacionales franceses, son consideradas una amenaza para la soberanía y la seguridad del Estado. La aculturación, el delito y la violencia distorsionan el fenómeno de la movilidad humana. Las políticas migratorias se hacen cada vez más restrictivas en un entorno donde el migrante se percibe como un enemigo. Buscar analizar y comprender el vínculo entre movimientos de la población, percepciones, construcción del enemigo y violencia, así como su impacto en las políticas migratorias son los objetivos del presente artículo.

I. PANORAMA Y REALIDADES DEL MUNDO COMO ESCENARIO DE MIGRACIÓN CRECIENTE

La formación de comunidades transnacionales, producto de la inmigración, y con ella la relativización de las fronteras produce para los estados grandes cambios y desafíos en temas de seguridad y fomento del desarrollo. De hecho, el tema migratorio en las relaciones internacionales cobra una especial importancia desde la relación que éste tiene con la seguridad, considerada como un aspecto de "alta política"[2].

La problemática de las migraciones se analizaba tradicionalmente como consecuencia de conflictos internos o externos de los países, en particular por el movimiento de los refugiados que conllevaba. Hoy esta visión es más amplia y tiene nuevos matices: se convierte la migración en un fenómeno social con gran importancia en la agenda internacional y en un tema de política exterior en consideración a su carácter generalizado (todos los países se ven afectados por el fenómeno), permanente (en la medida en que está adquiriendo un papel estructural tanto en países de origen como de destino), y de gran impacto social, económico y cultural. Según esa visión moderna, el fenómeno se fortalece en y con la globalización, lo cual no hará extraño que profundice la tendencia a eliminar las fronteras y que las respuestas del Estado se enmarquen en procesos de cooperación e interdependencia. Por lo tanto, las migraciones se empiezan a estudiar y analizar bajo marcos donde la prioridad de los estados es la de garantizar la seguridad y de potenciar el desarrollo.

En este sentido, Weiner (1992) identifica cinco situaciones en las que los migrantes son considerados asuntos de la seguridad, reales o percibidos: si se oponen al régimen de sus países de origen; si suponen un riesgo político para el país de destino; si amenazan la identidad cultural; si son una carga económica y social o si pueden ser tomados como rehenes. Según el autor, el mayor incremento de los flujos migratorios está generando políticas migratorias cada vez más restrictivas mientras que las medidas se endurecen, se militarizan las fronteras y el número de migrantes crece.

La invisibilidad de los migrantes irregulares hace que sea difícil establecer el número real de migrantes en el mundo. Existe una dificultad inherente al fenómeno migratorio en cuanto a la cuantificación. Por esta razón, se han integrado mecanismos de diálogo interinstitucional para armonizar cifras y se cuenta solamente con estimativos del fenómeno. El incremento de los flujos migratorios en

[2] La razón es que la seguridad nacional es un aspecto de prioridad para los estados y por eso se define como alta política.

los últimos años tiene relación con las diferencias cada vez más profundas en las condiciones de los países en desarrollo y los desarrollados.

Como se dijo anteriormente, este aumento de la movilidad humana ha estado acompañado por el vínculo cada vez más estrecho entre migraciones y seguridad, convirtiendo el fenómeno en un tema prioritario de las agendas internacionales. Los recientes actos de violencia perpetrados por migrantes y miembros de grupos minoritarios han generado la opinión de que existe un vínculo estrecho entre migraciones y terrorismo internacional.

El informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales[3] (2005) señala que *"las migraciones irregulares, que en muchas partes del mundo están aumentando, son consideradas por los políticos y el público como una amenaza para la soberanía y la seguridad del Estado. En toda una serie de países de destino, las sociedades anfitrionas temen cada vez más la presencia de comunidades migrantes, en particular aquellas con culturas desconocidas y procedentes de regiones del mundo asociadas con el extremismo y la violencia"*.

La cuestión psicosocial de la migración lleva a formular preguntas en torno a la identidad y los valores de los individuos, hogares, comunidades y sociedades en su totalidad, pues ponen de manifiesto importantes cuestionamientos acerca de la identidad nacional, la igualdad mundial, la justicia social y la universalidad de los derechos humanos. De otro lado, la circulación de seres humanos determinados a hacer sacrificios y aceptar riesgos para cumplir con sus aspiraciones supone retos y dificultades a la hora de la formulación de políticas públicas migratorias. Sus desafíos son totalmente diferentes de los que presenta la gestión de la circulación de la información y de objetos inanimados como el capital y los bienes.

El Estado es el encargado de la elaboración de las políticas públicas migratorias y sobre éste confluyen las presiones de los diferentes actores sociales, ya sea en forma directa o a través de la opinión pública, para la adopción de determinada política migratoria. Los diferentes actores de la sociedad elaboran una imagen de las migraciones de acuerdo con la percepción que tienen sobre sus características, causas y efectos. Es en este sentido como Mármora (2002: 54) plantea una "distancia perceptiva" existente entre el hecho objetivo y el imaginario colectivo que puede llegar a ser muy grande, distorsionando no sólo las actitudes de vastos sectores sociales, sino también las políticas aplicadas por los estados.

[3] Informe de la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales "Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar", 2005 en: http://www.gcim.org Consultada en enero de 2006.

La xenofobia, el fastidio u odio contra los inmigrantes, contra el diferente, contra el que no es como uno, es una consecuencia de imágenes prejuiciosas que hacen ver al inmigrante como la causa de los males de la sociedad. Por tal razón, no es de extrañar el impacto que ha tenido en la formulación de la política migratoria estadounidense la publicación de textos como *¿Quiénes somos?: Los desafíos de la identidad nacional estadounidense* de Huntington (2004).

Para los organismos de seguridad fronteriza o interna de muchos Estados, el migrante es sujeto de control no sólo por lo que es en la actualidad, mano de obra en búsqueda de mejores oportunidades, sino por lo que potencialmente pueda ser. En esta perspectiva, la sospecha recae básicamente en la imagen que del migrante se tiene y en la característica ilegal o delictiva que pueda portar.

Más allá de la percepción y del papel del Estado, la sociedad nacional e internacional en general juega un papel determinante en la conformación del imaginario colectivo. Los grupos de presión pueden hacer que la imagen sea negativa o positiva en función de sus intereses. La opinión pública cumple un papel esencial en este proceso. Ya sea a través de los medios de comunicación o del análisis de opinión, la percepción que se transmite puede generar o reforzar las imágenes que tengan los actores sociales y de esta forma ejercer presión en el Estado.

Los medios de comunicación juegan un papel determinante en la construcción de la imagen de inmigrante, de su estigmatización; éstos crean y fortalecen la percepción del "otro" y pueden hacerlo ver como el enemigo social contra el que hay que luchar y pueden llegar a deshumanizarlo para justificar las respuestas xenofóbicas de la sociedad de origen. La respuesta social a esto se ve representada en juicios espontáneos sobre lo "extraño" o lo que se considera "el enemigo" al cual se le pueden atribuir los problemas de la nación.

Como señala Mármora (2005: 54) *"en los medios de comunicación la percepción del migrante puede conformarse, ya sea respondiendo a determinados intereses sectoriales, representando posiciones frente a la migración, o bien, buscando la noticia más vendedora en el tema (…) el medio de comunicación se dedica a explotar aquellos aspectos de la 'noticia migratoria' que puedan tener mayor impacto no importa lo positiva o negativa".* La respuesta a esta tendencia es normalmente negativa, representando el juicio espontáneo sobre lo "extraño" o lo "de afuera" a lo cual se le pueden atribuir los problemas de la sociedad.

En la sociedad de acogida los diferentes actores elaboran una imagen del "otro" de acuerdo con la percepción que tienen sobre sus características, causas y efectos. Esas percepciones causan una "distancia perceptiva" entre el hecho objetivo y el imaginario colectivo que puede llegar a ser muy grande. Se distorsionan no sólo las actitudes, sino la humanidad misma

del otro. Así, las imágenes prejuiciosas y el rechazo a lo diferente pueden llevar a posiciones xenofóbicas, donde el inmigrante se considera la causa de los males de la sociedad. Más allá de la percepción y del papel mismo del gobierno en este marco, la "sociedad" juega un papel determinante en la conformación del imaginario colectivo.

II. VIOLENCIA E INMIGRANTES: EL CASO DE FRANCIA

Según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, Francia con una población estimada de 60.7 millones para 2005, una tasa estimada de crecimiento de población del 0.37% y una tasa neta de migración del 0.66 migrantes/1,000 habitantes, cuenta con un mosaico inmigratorio amplio. Africanos, europeos, asiáticos, latinoamericanos son los componentes de una nación que por mucho tiempo se caracterizó por ser ejemplo de integración.

La nación francesa es, pues, el resultado de una mezcla extraordinaria de poblaciones, lo cual la identifica por una gran tradición de acogida. Francia ha sido y es multiétnica, lo que significa un derecho para extranjeros progresista, sin duda el más abierto en Europa; precisamente por esto, siempre ha intentado "asimilar" a nuevas poblaciones. Sin embargo, con los disturbios de noviembre de 2005 se empezó a pensar en el fracaso parcial del proceso de integración, o en su defecto, de una generación desintegrada. Este proceso y la ruptura con la tradición integracionista pone en marcha un fenómeno de disgregación con sus consecuencias: violencia y ataque sin perspectiva. Algunos opinan que la existencia del republicanismo, hace que se le de prioridad a las instituciones contra cualquier tipo de minoría o demanda; hay otros que opinan que puede ser algo positivo.

Política migratoria francesa

Grandes movimientos migratorios se dieron en función de necesidades demográficas, políticas y económicas de Francia, en particular después de las guerras de 1870-1871, 1914-1918 y 1939-1945. Según Naïr (2000), esta inmigración constituye una riqueza humana, intelectual, artística y cultural.

Desde mediados del siglo XIX, la política migratoria francesa ha tenido dos componentes. Por un lado, el objetivo de suplir las necesidades del mercado laboral y compensar el déficit demográfico a través del estímulo de la instalación permanente de las familias extranjeras asegurando la integración de la misma. En el sentido laboral, las relaciones coloniales fueron determinantes en los siglos XIX y XX con el abastecimiento de mano de obra, razón por la cual no fue primordial la regulación migratoria sino hasta principios de la post-segunda guerra, cuando se requirió reconstruir un país con déficit de oferta laboral, lo que propició el reclutamiento

de trabajadores extranjeros, inicialmente, en Alemania, Bélgica, España, Italia, Polonia y Rusia. La inmigración hacia Francia aumentó durante las guerras de liberación y descolonización de los años cincuenta y sesenta. El gran impacto migratorio se dio especialmente por los flujos libres procedentes de Argelia después de la independencia (1962).

Por otro lado, los cambios sociales y las revoluciones que se presentan a finales de los años sesenta y principios de los años setenta, cambiaron la estructura del mercado laboral cuando ingresa paralelamente una gran cantidad de mano de obra femenina. La recesión económica, producto de la crisis del petróleo en 1973, ocasionó grandes índices de desempleo, razón por la cual en julio de 1974 el gobierno francés terminó con los programas de migración laboral, suspendió la migración de trabajadores y de sus familias, legislación que incluyó fuertes sanciones a empleadores que contrataran inmigrantes irregulares. La política adoptada por el entonces presidente de la República Valéry Giscard d'Estaing se caracterizó por un fuerte control de las entradas, políticas de promoción de retorno voluntario de inmigrantes a sus países de origen y programas de inserción de aquellos inmigrantes ya establecidos en Francia. Con políticas en contra de la inmigración clandestina, el gobierno francés progresivamente regularizó miles de inmigrantes, fortaleciendo paralelamente la protección de fronteras para evitar la entrada de más personas en estatus irregular. Sin embargo, la inmigración continúo y se diversificó durantes las décadas siguientes, en particular por las leyes que garantizaban los derechos de los inmigrantes, entre ellas la reunificación familiar durante el gobierno de François Mitterand en los años ochenta.

El 19 de diciembre de 1989, a través del Decreto 89-912, se crea el Alto Consejo de Integración con el objetivo de trabajar en todas las cuestiones relativas a la integración de los residentes extranjeros o nacionales de origen extranjero. Cada año el Consejo presenta al Primer Ministro recomendaciones y propuestas para mejorar la inserción del inmigrante en la sociedad francesa.

El 4 de abril de 1991, después de manifestaciones en dos comunas de los suburbios norteños de París, el primer ministro, Michel Rocard anunció, en un discurso sobre "el deber de la integración" en las ciudades, la necesidad de tener en cuenta los aspectos de seguridad interior, la aceleración de los procedimientos de la naturalización, la instalación de "casas de la justicia" en los distritos y el análisis del consejo alto de la integración de los procedimientos de la "doble pena" (expulsión de la detención) infligido a los delincuentes extranjeros.

Entre los reportes del Alto Consejo de Integración, el 5 de febrero de 1992, se publica uno sobre las condiciones jurídicas y culturales de la integración. En él se hacía constancia de las contradicciones entre la cultura y el derecho de origen de

los inmigrantes. El reporte subrayaba que Francia no podía aceptar en su territorio prácticas incompatibles con sus principios fundamentales. Insistía en la necesidad de dar un estatuto legislativo de reagrupación familiar para excluir la poligamia, de reforzar la importancia de la laicidad en la sociedad francesa y de limitar los lugares de culto musulmanes.

Desde ese momento, los asuntos de integración sufrieron un reverso en las políticas migratorias francesas. En 1993, el ministro del interior, el conservador Charles Pasqua, a través de su discurso de "cero migración" puso fuertes trabas a la misma[4]. En 1995, la elección de un presidente conservador, Jacques Chirac, continuó el curso de limitación inmigratoria. La ambigüedad de los electores y líderes políticos franceses consolida su posición antimigración al darle un gran porcentaje en las elecciones legislativas al partido de extrema derecha en cabeza de Jean Marie Le Pen.

En 1997, los socialistas ganan el control de la Asamblea Nacional y se replantea la política de inmigración. Basados en dos reportes[5] al primer ministro sobre la inmigración y la nacionalidad del politólogo Weil (1997) y de una grupo de expertos del gobierno, se pudo analizar que las leyes Pasqua privaban a Francia de capital humano, estudiantes internacionales y profesionales. A partir de ahí, algunas de las recomendaciones plasmadas en la legislación ratificaban, en nombre del interés nacional, nuevas reglas para proveerle a la mano de obra calificada, estudiantes y científicos, un estatus especial. Paralelamente se crearon normas para combatir la inmigración irregular. Producto de esto, hubo un incremento en el flujo de estudiantes extranjeros y muchos niños nacidos después de 1998, segundas generaciones, automáticamente obtuvieron la nacionalidad francesa a la edad de 18 años[6].

---

[3] Informe de la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales "Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar", 2005 en: http://www.gcim.org Consultada en enero de 2006.

[4] La Ley de Pasqua prohibía a estudiantes extranjeros graduados aceptar trabajo, con el fin de incrementar el tiempo de estancia y pedir la reunificación familiar por uno o dos años y negando los permisos de residencia para las esposas (os) que habían estado en Francia ilegalmente antes del matrimonio. La legislación también le daba a la policía el poder de deportar extranjeros.

[5] Patrick Weil, Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration: rapports au Premier ministre, en: http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994001043/0000.pdf Consultada el 10 de julio de 2006.

[6] La Ley del 16 de marzo de 1998 sobre nacionalidad junto con la Ley de RESEDA del 11 de mayo de 1998 sobre inmigración intentó facilitar los procedimientos de la admisión para los graduados y los empleados altamente expertos. Además, en junio de 1997, se lanzó un procedimiento de la regularización, que legalizó 87.000 inmigrantes. Desde entonces, la afluencia de estudiantes extranjeros ha continuado explicando

El contexto actual

Según cifras de la OCDE (2003)[7], entre 1999 y 2002 las entradas permanentes se incrementaron llegando a 141.000 en 2001, incluyendo los nacionales del Área Económica Europea. Dicha situación estaba enmarcada en un contexto de pobre desempeño de la economía y grandes preocupaciones acerca del aumento de inmigración irregular. El 70% de dichas entradas corresponde a reunificación familiar, y muchas de ellas de programas de trabajadores temporales.

Ante el fuerte incremento de los irregulares, en noviembre de 2003, la Asamblea Nacional pasó una ley que proveía estrictas regulaciones para combatir este tipo de migración y regular la admisión y estancia de extranjeros en Francia.

Actualmente el censo francés hace una distinción en la categorización de nacionalidad. Se diferencian, por lo tanto, aquellos franceses que nacieron en Francia de aquéllos que adquirieron la nacionalidad francesa. En el censo de 1990, basado en recomendaciones del gobierno se definió inmigrante como aquella persona que nació fuera del país con nacionalidad extranjera[8].

Los acontecimientos de noviembre – diciembre de 2005 demuestran que existe una crisis social y cultural en los procesos de integración de aquellos inmigrantes y aquellos nacionales de segundas generaciones, producto de años de exclusión. Nair (2006) afirma *"En los años 70 explota el fenómeno de mundialización y la globalización liberal conduce a la desestructuración del tejido de empleo y del mercado de trabajo. Se busca la mano de obra más barata y se agudiza la crisis de integración social. Los que padecen los golpes más duros son los inmigrantes que viven en chabolas o en pobres barracas en las afueras de las ciudades, lo que en Francia se conoce como "La Banlieue" (…) el hecho es que hay una discriminación importante en el empleo y*

25.100 entradas en 1999, comparado con 147.000 de 2001. (.)Además, el principio del soli del jus que había sido modificado por las leyes de Pasqua fue reinstalado. Bajo las Leyes de Pasqua, se le exigió a los niños nacidos en Francia de padres extranjeros hacer un "declaración voluntaria" de su intención de adquirir ciudadanía francesa.

[7] Ver más estadísticas en http://stats.oecd.org/WBOS/ViewHTML.aspx?QueryName=181&QueryType=View&Lang=en Consultado en julio 15 de 2006.

[8] Después del censo de 1990, basado en recomendaciones del Alto Consejo para la Integración, el Instituto Nacional Francés de Estadísticas y Estudios Económicos, INSEE, por sus siglas en francés, adoptó la categoría de inmigrante definida como la persona nacida fuera de las fronteras nacionales con nacionalidad extranjera. Para mejor entendimiento, se utilizaron tres categorías: franceses por nacimiento, franceses por nacionalización (aquellos individuos que adquirieron la naturalización después de instalarse en territorio francés) y extranjeros, la cual incluye aquellos individuos que nacieron en el exterior y aquellos niños menores de 18 años nacidos en Francia de padres extranjeros

más del 40% de los jóvenes menores de 30 años están en el paro"[9].

La creación de enemigos no supone sólo tener un referente exterior. Los enemigos, el "otro", lo crean las sociedades para legitimar la discriminación y la exclusión y poder negar realidades con las que las elites no se sienten a gusto.

Si bien los titulares de prensa y los comunicados de la opinión pública pusieron en el ojo del huracán a los inmigrantes, los disturbios demuestran fallas no sólo en los procesos de integración de los recién llegados sino en la aceptación de los nuestros. Por eso no es de extrañar que el chivo expiatorio sea el inmigrante. Es más fácil fijar al enemigo como un externo que como uno de nosotros. No es de extrañar entonces que el proyecto que venía de antes, en respuesta a los acontecimientos, fuera aprobado por la Cámara de Representantes con 367 votos a favor y 164 en contra y con el apoyo adicional del 75 % de los franceses de una ley en contra de los inmigrantes de todas las nacionalidades, esencialmente del norte de África -la mayoría musulmanes-, así como los latinoamericanos y de otros orígenes.

Este proyecto de ley, conocido como "Ley Sarkozy", fue promovido por el hoy ministro del interior, Nicolás Sarkozy, quien paradójicamente es hijo de inmigrantes húngaros. El proyecto plantea una política de inmigración selectiva y busca la asimilación e integración de los inmigrantes a los valores de la república francesa.

Adicionalmente hubo un aumento progresivo de la "militarización" de los suburbios franceses. La ley ha sido bienvenida por los sectores de derecha, aunque los más extremistas consideran que podría ser más dura. El mismo Jean Marie Le Pen dijo que lo que se debería hacer, en vez de seleccionar a algunos inmigrantes, es cerrarles por completo las puertas.

La izquierda, la academia, las ONG y todas las iglesias, incluyendo la católica que es bastante conservadora en Francia, se han manifestado en contra de esta "ley desechable", pues consideran que el país se está aprovechando de los inmigrantes que les sirven y rechazando a los que no, sin tener en consideración la violación de los derechos humanos. Más de 400 asociaciones formaron el colectivo "unidos contra una inmigración desechable" y el 2 de abril hicieron una manifestación con un gran concierto gratuito en la Plaza de la República, en París. En otras ciudades

[9] En los barrios de los cinturones industriales de las ciudades francesas más de 150.000 jóvenes salen del sistema escolar sin cualificación. Las estadísticas dicen también que cuando los hijos de inmigrantes consiguen acceder a las más altas cualificaciones tiene hasta cuatro veces menos posibilidades de ser empleados que los ciudadanos autóctonos y esto genera una frustración muy fuerte (…) los jóvenes más violentos han sido apoyados por sus padres y sus madres. (Y) en estos últimos años se han ido creando guetos. "El Profesor Sami Naïr analiza las causas de la violencia territorial en Francia", Noticias III – Universidad Carlos III de Madrid, https://couperin.uc3m.es/prueba/GCII/archives/000224.html Consultado en 26 de junio de 2006.

también se hicieron manifestaciones, pero no han alcanzado las proporciones de las realizadas en Estados Unidos para rechazar la reforma migratoria que también se encuentra en discusión en el Senado de ese país. La reforma también es preocupante porque busca hacer una selección de los estudiantes internacionales que quieren ir a Francia bajo ciertas condiciones. En vez de ayudar al estudiante, la reforma sólo busca beneficio para el país receptor.

III. JUEGOS DE PERCEPCIONES Y REALIDADES: ¿CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS ENEMIGOS?

La construcción de las imágenes y de la percepción se alimenta por análisis objetivos así como elementos subjetivos acerca de cómo los inmigrantes se ven e integran a las sociedades receptoras. Por ejemplo, si dos inmigrantes son vinculados a actos delictivos, se asimila por generalizaciones que los inmigrantes son delincuentes. En este proceso participan diferentes actores y dinámicas. Por un lado, están los actores sociales que son los portadores mismos de las percepciones y que ejercen opinión o presión en función de éstas. Por otro lado, la opinión pública, a través de los medios de comunicación y análisis de opinión, contribuyen a resaltar las percepciones. En un último lugar, aparece el contexto político y cultural en el que se conforman dichas percepciones e imágenes del inmigrante.

Para los últimos años, y en particular después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, a partir de los cuales se fortalece la relación de las migraciones con el terrorismo, la respuesta espontánea de las sociedades de recepción con respecto a la percepción que se tiene del inmigrante es, por lo general, negativa.

Dicha percepción se construye a partir del juicio espontáneo que se tiene sobre lo "de afuera", lo "extraño", a lo cual se le pueden atribuir diferentes problemas. Para el caso español, por ejemplo, Santamaría (1993) señala como expresión máxima del proceso de construcción sociopolítica y cognitiva de la alteridad del "otro", la conceptualización del inmigrante no comunitario entendido como diferente, anómalo y problemático. El autor señala cuatro aspectos de esa construcción. Un primer aspecto es que la inmigración no comunitaria es una configuración socio jurídica que adquiere relevancia hacia la mitad de los años ochenta como consecuencia de la entrada de España a la Comunidad Europea[10]. Un segundo aspecto se refiere a

[10] Esto debido a que este hecho implicó regular la llegada y estancia de los migrantes como condición para entrar a formar parte de dicha comunidad y para firmar los tratados internacionales - el Schengen, por ejemplo - que de ello se derivó. Así, pues, tenemos un primer aspecto de dicha construcción que con toda su retórica justificativa dividió a los extranjeros en legales e ilegales convirtiendo a estos últimos en delincuentes y clandestinos y reforzando la construcción de la inmigración como un asunto de orden público, de seguridad nacional y comunitaria.

los escenarios políticos que se manifiestan públicamente mediante la comunicación masiva[11]. A este respecto, Mármora (2002: 62) también señala que en los medios de comunicación la percepción del migrante se conforma respondiendo a intereses sectoriales, utilizando al inmigrante como "chivo expiatorio"[12]. Un tercer aspecto se refiere a cómo han sido construidos los inmigrantes por las ciencias sociales, es decir, cómo los han estudiado. Por último, la conceptualización de los inmigrantes no comunitarios en términos de la integración cultural[13].

Acerca del concepto del migrante como sujeto de diferencia cultural, debe destacarse que la construcción de ésta necesariamente pasa por la identificación de un «nosotros» en contraposición a unos «otros». Esto lleva a la pregunta de ¿cuál es la definición del «nosotros» que condiciona la del «otro» y lo define como diferente?

Para responder a esta pregunta en el caso particular europeo, se construye la noción misma del ciudadano comunitario, asumiendo una relación exclusiva entre Europa y la Modernidad y entre Europa y los valores universales, así que lo que no está en esas fronteras simbólicas de Occidente será entonces tradicional, premoderno y anormal[14]. Imbert (1993: 43) sintetiza esa caracterización en la siguiente frase *"(...) la génesis el sujeto europeo se confunde con la Modernidad, de acuerdo con un modelo de civilización esencialmente occidental que responde a un ideal universalista. Su fuerza consiste en haber difundido la filosofía de los derechos del hombre, esto es un ideal igualitario. Su debilidad, en borrar las diferencias en aras de una ortodoxia de valores y la expansión de un modelo único, exclusivo (y excluyente)".*

[11] En este sentido los inmigrantes han sido caracterizados como excesivos, con una vasta distancia cultural y provocadores de crisis económica, inseguridad ciudadana, desempleo, fracaso escolar, formación de bolsas de pobreza, deterioro de la ciudad y, en general, creadores de problemas sociales.

[12] Esto se presenta en dos casos: 1. Cuando en los medios de comunicación representa intereses específicos dentro del grupo social y busca crear determinada imagen de las migraciones en función de dichos intereses. 2. Cuando se dan polémicas de los mismos medios o de diferentes personas con opiniones independientes pro o contra las migraciones en función de principios culturales, sociales, económicos, políticos o éticos. Mármora (2002: 62).

[13] La razón es que los inmigrantes se representan como sujetos portadores de atributos que producen su exclusión, son intrusos e inadaptados debido a sus pautas culturales, en suma son simples portadores de un conjunto de creencias, costumbres, dogmas, preceptos inmemoriales y ajenos al mundo contemporáneo. Son pues diferentes culturales y en ello se fundamenta su desigualdad.

[14] Esta caracterización se construye desde el siglo de las Luces y adquiere, en el caso de la nación española, otros matices derivados de la consolidación de la democracia después del fin de la dictadura y el consecuente auge socioeconómico que representó la entrada a la Comunidad Económica Europea. Como lo anotan diversos autores, España deja de ser un país de emigración para convertirse en sociedad de acogida. De esta forma, los imaginarios que el Estado de bienestar provee se ven amenazados por la irrupción del «otro» que ha llegado de una sociedad paupérrima, señala Santamaría (2002: 19), y en ese contexto se miserabiliza la figura de la alteridad, se opone un nosotros avanzado a unos extraños.

Las percepciones dinámicas se construyen permanentemente. En el contexto general de las sociedades receptoras, los actores sociales en sus relaciones cotidianas crean, mantienen y transforman las imágenes del migrante. La postura adoptada por la sociedad y en particular por los actores políticos -partidos políticos, medios de comunicación, ONG, instituciones gubernamentales como ministerios, academia- para abordar el tema migratorio, si bien tiene que ver con diferentes ámbitos (leyes, seguridad, delincuencia, educación, integración) pasa siempre por la discusión sobre la diferencia cultural, es decir, por entender o discriminar al "otro". Esto supone en muchos casos que el "extraño" se considere como una amenaza material y moral para la identidad individual y colectiva por sus prácticas, costumbres e idioma. La diferencia cultural y un consecuente discurso es, pues, el centro del debate que legitima la exclusión y el trato desigual en aras de proteger una identidad nacional.

Se creó, así, un racismo sin raza o fundamentalismo cultural que justifica la equiparación entre diferencia y desigualdad. Como lo señala Stolke (1993: 76), este fundamentalismo cultural se basa en supuestos subyacentes a los conceptos modernos de ciudadanía, identidad nacional y Estado-nación; busca legitimar una invención de la otredad a través de la culpabilización de los inmigrantes de todos los problemas que amenazan al Estado de bienestar por su "masiva" presencia y a la identidad nacional por su absoluta diferencia cultural, en suma, acarrean conflictos sociales y ponen en peligro los valores de la cultura occidental. En parte, el discurso de construcción de la alteridad se puede entender como una inferiorización del otro, pero más allá de eso hay una exclusión que se fundamenta en una diferencia absoluta e irreductible que amenaza a una unidad cultural nacional olvidando que los mismos estados-nación no son culturalmente uniformes. *(…) Aquello que distingue al racismo de este nuevo tipo de fundamentalismo cultural de derecha es la manera en que son concebidos los sujetos que supuestamente causan los conflictos socio – políticos de que tratan estas doctrinas. El fundamentalismo cultural justifica la exclusión de los extranjeros o extraños porque creen que son una amenaza para la unidad y la identidad cultural y/o nacional…* (Stolcke, 1993: 79).

Al respecto, no es de extrañar la forma como se pronuncia Huntington (2004) acerca de la presencia de mexicanos y latinos en los Estados Unidos: *"La llegada constante de inmigrantes hispanos amenaza con dividir Estados Unidos en dos pueblos, dos culturas y dos lenguas. A diferencia de grupos anteriores de inmigrantes, los mexicanos y otros hispanos no se han integrado en la cultura estadounidense dominante, sino que han formado sus propios enclaves políticos y lingüísticos -desde Los Ángeles hasta Miami- y rechazan los valores angloprotestantes que construyeron el sueño americano".*

En este contexto, Contreras (1994)

señala que existe un panorama intelectual, social, económico, político, jurídico, ideológico que obliga a hablar de los retos de la inmigración. Por tal motivo, entender al inmigrante como sujeto portador de una singularidad y de una pluridentidad en donde la noción de diferencia adquiere una dimensión no asociada forzosamente a la cultura de origen y sí con la participación en la sociedad contemporánea.

Así, es determinante que las migraciones no sean un hecho novedoso. La novedad recae en la invención de la migración, la forma como se construye ideológicamente, ya no sólo el hecho migratorio sino los sujetos migrantes. Aquí el peligro es que el migrante se convierte en un enemigo cuya relación con la sociedad receptora se define a partir de la "alteridad", determinada no sólo por la percepción que tienen los inmigrantes acerca de cómo son mirados por la sociedad receptora[15], sino por la percepción que tiene la sociedad de acogida en sí misma.

Los estigmas que recaen sobre muchos migrantes, la imagen que tienen sobre sí mismos y la forma como se creen percibidos por la sociedad de recepción, son determinantes en la forma como se integran en las sociedades de acogida. Se construye un imaginario social en el que el inmigrante está investido de estereotipos negativos. Complementando a Delgado (1998) se categoriza a los migrantes de acuerdo con los estigmas así: siguientes estigmas: extranjeros (intruso que no está invitado), pobres (viene por la necesidad y nosotros los requerimos como trabajador no cualificado mal remunerado, ocupa un lugar inferior en el sistema de estratificación social), inferiores culturalmente (proviene de una sociedad menos modernizada), excesivos (hay muchos, sobran), peligrosos (amenazan a la seguridad e integridad), terroristas (en particular después del 11 de septiembre de 2001), delincuentes, narcotraficantes. Es claro así que la noción del inmigrante es una definición subjetiva, un atributo que le es aplicado desde afuera a la manera de un estigma y un principio denegatorio.

IV. ¿PAÍS DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN?

*"La ciudadanía republicana implica que así como el espacio público se rige por la igualdad de derechos y deberes, el espacio privado se basa en la libertad laica, es decir, cada cual tiene la posibilidad de que se respeten sus creencias, sus costumbres culturales y su identidad personal. En este sentido, el laicismo es la mejor garantía contra la intolerancia privada o colectiva" (*Naïr: 2000)[16].

[15] Para hablar de la percepción que tienen los inmigrantes acerca de cómo son percibidos, es importante tener en cuenta la forma como las percepciones crean estigmas, es decir, relaciones entre atributo y estereotipo.

[16] Entre los jóvenes en situación desfavorable se destacan los descendientes de los inmigrantes (e.g., provenientes de las ex-colonias francesas en África), que habitan en la periferia de las grandes ciudades, entre

La conversión del fenómeno migratorio en una cuestión política clave que en los años setenta se dio por los paros de empleados y huelgas, creación de guetos urbanos -banlieues-, fracaso escolar, unidos a la crisis de las mediaciones políticas y a su principal consecuencia. Esto convirtió el racismo en una mercancía electoral, sobre todo a manos de la extrema derecha. Sus implicaciones fueron, entre otras, gran fragmentación social, instrumentalización de las imágenes por los grupos políticos y los medios de comunicación que alimentan el odio al otro, al extranjero, al extraño.

El manejo del "mosaico migratorio" es especialmente preocupante desde mediados de los años noventa cuando se fortalece la discriminación, lo cual dificulta la integración de los migrantes sobre todo en un país que en la realidad ha visto la identidad étnica como un obstáculo a la integración y a la solidaridad nacional. La discriminación rompe con el modelo francés de integración que enfatiza la identidad nacional sobre las identidades étnicas. El proceso de discriminación por nombre, color o lugar donde habita ha traído profundas exclusiones de las segundas generaciones o de los "individuos nacidos en Francia, hijos de padres extranjeros", quienes sufren el rechazo, lo que alimenta los odios y las manifestaciones de violencia.

Hoy, las políticas de integración involucran y otorgan derechos plenos a los nacionales de la Unión Europea, política acompañada por la supresión de la ley de la "doble pena" propuesta por Nicolas Sarkozy, ministro del interior francés. Esta ley contemplaba la deportación de extranjeros nacionalizados que cometían crímenes cuyo castigo era mayor a seis meses. La enmienda podría prevenir la deportación de nacionales franceses hijos de extranjeros o personas que hayan residido en el país por más de 15 años.

La integración no es algo fácil, Wacquant (2003) señala que existe una presunta formación de guetos de inmigrantes de barriadas obreras deterioradas que albergan grandes zonas de viviendas para personas de bajos ingresos conocidas como "banlieue", o suburbios, o periferia urbana. Estas formaciones socio espaciales son producidas por distintas lógicas institucionales de segregación y se perciben con grandes niveles de infortunio, penuria y pobreza, por lo tanto, mantienen una imagen pública negativa que los asocia instantáneamente con la delincuencia, la inmigración y la inseguridad sin freno.

A esto se le suma la mala prensa y la irrupción de discursos sobre la presunta formación de las "cités"-guetos / banlieues, ampliamente representadas como bolsones de pobreza y desorden "árabes", sintomáti-

los cuales la tasa de desempleo alcanza el 40% ("Rendoção no grito", in *Revista Veja*). Esa fuerte exclusión socio-económica a la que están sometidos desencadenó una serie de violentas manifestaciones y caos social en diversas ciudades francesas, lo que fue ampliamente cubierto por los medios al final del 2005.

cos de la incipiente "etnización" del espacio urbano francés. Además, la constante relación entre "violencia y depravación", como una consecuencia del rechazo al otro, hace que se asuman a los inmigrantes como aquéllos que traen enfermedades y malas costumbres.

La consecuencia de este fenómeno es el desarrollo de altas tasas de desempleo entre primeras y segundas generaciones de inmigrantes. "Entre la gente de origen francés el desempleo es del 9,2% y entre aquellos de origen extranjero del 14%, aún después de los ajustes relacionados a la educación recibida por este segmento de la población" (BBC: 2005).

El grupo de presión SOS Racisme[17], una ONG de defensa de los grupos de inmigrantes contra el racismo, a menudo denuncia casos de empleadores que descartan a aspirantes que han aplicado a un puesto de trabajo porque tienen nombres extranjeros. "Algunas compañías creen que para ser responsable del mercadeo de una empresa tienes que tener origen francés y eso incluye con varias generaciones de familia francesa, para poder entender las actitudes del consumidor de Francia", sostiene *BBC Mundo* en su artículo "¿Por qué hay disturbios en Francia?", publicado el 4 de noviembre de 2005.

La vida en guetos y la estigmatización afecta la vida social de los jóvenes y posteriormente adultos que habitan estas zonas. Muchos jóvenes experimentan la exclusión por primera vez cuando tratan de ingresar a un club nocturno o discoteca. Este rechazo alimenta los odios, rencores y motiva las posibles manifestaciones violentas.

Los disturbios de noviembre-diciembre de 2005 manifestaron esta crisis social. Otro elemento por destacar en este proceso fue el resultado de las elecciones de 2002 donde Jean Marie Le Pen, de la extrema derecha, se convirtió en la segunda fuerza más votada de Francia. Las elecciones además tuvieron como ingrediente fundamental, los altos niveles de abstención que demostraron la separación entre el pueblo, las capas excluidas y las elites. Son precisamente las capas excluidas, la mayoría jóvenes de segundas generaciones de inmigrantes, las que deciden manifestar su descontento a través de la violencia, de quemas y destrucción. Al respecto Naïr (2006) señala *"Esta situación no se produce por casualidad. Para llegar a ella se han debido yuxtaponer tres procesos consecutivos que son la precarización, la marginalización y la exclusión. Si al principio la revuelta es protagonizada por los hijos de los inmigrantes que llegaron a Francia en los años sesenta y setenta, posteriormente el sentimiento de rechazo se extiende a hijos de ciudadanos franceses, nietos de ciudadanos franceses perfectamente integrados que se manifiestan en contra de la posibilidad misma de ser excluidos del*

[17] Mayor información y comunicados de prensa en la página web http://www.sos-racisme.org/ Consultados el 15 de mayo de 2006.

sistema (…) Lo dramático no es que sólo los jóvenes hayan perdido su trabajo sino que sus padres también se han quedado sin el suyo. Se produce así una crisis añadida de la institución familiar. Familias enteras se ven excluidas del sistema económico. Esto hace que prevalezca la ley de la calle".

CONCLUSIÓN

La relación satánica entre migración, terrorismo y extremismos convierte la movilidad humana en una amenaza a la seguridad ciudadana y nacional. La razón de esto es que genera fenómenos de aculturación que para muchos atentan contra la identidad nacional, fracturan el país y con ello la percepción del mismo como una nación, como una "unidad". Desde este punto de vista, se justifican políticas migratorias restrictivas, que paralelamente motivan el incremento de tráfico ilícito de personas.

Así como las diferentes reformas migratorias que se están llevando a cabo en otros países de destino, el espíritu de la reforma francesa se inscribe en esta idea y en la de la selección de los mejores elementos, lo cual hace que aparezca un matiz utilitarista.

Subsiste el riesgo que Francia pase de ser un modelo de integración a uno de desintegración y segregación. No es exclusivo del país europeo, pero es preocupante el aumento significativo de las restricciones migratorias y con ella de las migraciones irregulares donde se hace más fácil la vulneración de los derechos de los individuos. ¿Qué está pasando con los derechos humanos? ¿Dónde queda la defensa que hacen los países desarrollados –que son hoy de destino– de la vida, la libertad y la integridad personal? ¿Cuáles son las consecuencias de asumir que el "enemigo" es uno de nosotros?

BIBLIOGRAFÍA

Battistella, Graciano. (2005). "Migraciones asiáticas y relaciones internacionales: perspectivas de futuro"; Revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 68.

CEPAL. (2006). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Montevideo, Uruguay.

Contreras, Jesús (comp.). (1994). *Los retos de la inmigración. Racismo y pluriculturalidad*. Madrid, España, Talada.

Delgado, Manuel. (1998). *Diversitat i integració. Empúries*, Barcelona, España.

Delgado, Manuel. (2000). "Inmigración, etnicidad y derecho a la indiferencia. La antropología y la invención de minorias culturales en contextos urbanos", en Checa, Juan Carlos y Arjona, A. (coord.). *Conciencia entre culturas. El fenómeno migratorio en España*. Sevilla, España, Signatura.

Imbert, Gérard. (1993). "El sujeto europeo y el otro", en *Archipiélago*. Cuadernos de Crítica de la Cultura (12), pp: 46-52.

Huntigton, Samuel. (2004). *¿Quiénes somos? Los desafíos de la identidad estadounidense*, Barcelona: Paidós.

Lapeyronnie, Didier. ed. (1993). *L'individu et les*

minorités: la France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés. Paris, PUF.

Mármora, Lelio. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Myron, Weiner. (1990). "Security, Stability and International Migration". *International Security,* No. 17(3), pp. 91-126 o en el Draft of a paper in preparation for publication, December 1990 en: http://18.48.0.31/ssp/Working_Papers/Working%20Papers/WP-90-2.pdf

Naïr, Sami. (1992). *Le regard des vainqueurs, les enjeux français de l'immigration*, Paris, Ed. Grasset, Philippe.

Santamaría, Enrique. (1993). "La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la inmigración no comunitaria", en *Mientrastanto* (55), pp. 73-90.

Schnapper, Dominique. (1993). *L'intégration des immigrés en Europe*. Paris, Ed. Gallimard.

Stolke, Verena. (1993). "El "problema" de la inmigración en Europa: el fundamentalismo cultural como nueva retórica de exclusión", En *Mientrastanto* (55), pp. 73-90.

Wacquant, Lole. (2003). "Parias urbanos", en: Campos, Diego. (2006). *Parias urbanos, marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio.* Buenos Aires: Manantial. EURE (Santiago). [online]. ago. 2003, vol. 29, no. 87 [citado 20 junio 2006], pp. 93-96. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008700007&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161.

Wieviorka, Michel. (1996). *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat,* Paris, La Découverte.

Wieviorka, Michel. (2001).*La différence*, Paris, Balland.

Páginas de internet:

Francia: otro rumbo en inmigración en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4608000/4608926.stm

Touraine: «violencia sin perspectiva», en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4422000/4422082.stm

¿Por qué hay disturbios en Francia?, en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4406000/4406894.stm

Francia: no ceden inmigrantes, en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_2447000/2447781.stm

Otoño feroz en París, en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4397000/4397732.stm

www.migrationinformation.org

Generalites et perspectives historiques, dossier: l'immigration en Nouvelobs.com en: http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/immigres-cite/

Informe de la Comisión Mundial Sobre las Migraciones Internacionales "Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar", 2005 en: http://www.gcim.org Consultada en enero de 2006.

M. Á. Bastenier, Xenofilia e Inmigración, de Sami Naïr, en: http://www.aulaintercultural.org/print.php3?id_article=1482

El profesor Sami Naïr analiza las causas de la violencia territorial en Francia, Noticias III Servicio de Comunicación e Imagen Institucional, https://couperin.uc3m.es/prueba/GCII/archives/000224.html

La politique d'immigration (1974 - 2005) en Vie publique.fr. http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/

Más comunicados de SOS Racisme en la página web http://www.sos-racisme.org/

Entrevista a Sami Naïr, "Los desafíos de la inmigración", en *Label France*, enero 2000, No. 38, en: http://www.diplomatie.gouv.fr/label_france/espanol/DOSSIER/2000/07immigration.html. Consultada el 20 de junio de 2006.

Patrick Weil, Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration : rapports au Premier ministre En: http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994001043/0000.pdf Consultada el 10 de julio de 2006.

Lara Salinas, Ana María.
"Migraciones internacionales, seguridad y xenofobia: los límites del modelo francés de integración", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 209-227.

¿Puede ser India el epicentro tecnológico del futuro?[1]

Pío García*

Profesor / investigador
de la Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales de la Universidad
Externado de Colombia. Coordinador
de la Línea de Estudios Asiáticos
correo electrónico:
pio.garcia@uexternado.edu.co

En septiembre de 2003, los trabajadores de la industria de la informática en San Francisco realizaron una protesta durante la conferencia que promovía la contratación de esos servicios desde lugares tan remotos como Hyderabad en India. La manifestación fue organizada por WashThec, parte del poderoso sindicato de trabajadores de las comunicaciones, como medida para impedir el éxodo de las industrias de alta tecnología a los países con menores costos de producción. La Organización por los Derechos de los Trabajadores Americanos había llevado a cabo movilizaciones similares en New Jersey, en julio. En octubre, cuando el presidente de Intel, Andy Grove, anunció que en la próxima década un número significativo de empleos en la industria del software sería abierto en países como India y China, se avivaron los sentimientos de angustia por la pérdida de puestos de trabajo en Estados Unidos. Como resultado de la protesta, el 20 de ese mes, el Comité de la Pequeña Empresa de la Cámara de Representantes decidió escuchar las quejas sobre el éxodo del trabajo calificado, con lo cual el problema se empezó a tornar

* Fecha de entrega, 11 de julio de 2006. Fecha de aceptación, 17 de agosto de 2006.

[1] Este artículo es un avance del trabajo que desarrolla el autor en el Proyecto "Análisis comparativo de los sistemas de ciencia y tecnología de China e India. Oportunidades para América Latina", de la Línea de Investigación "Asia" del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, OASIS.

asunto de interés nacional[2]

La manifestación de rechazo por parte de los gremios del trabajo calificado en Estados Unidos corresponde a la preocupación que recorre a las sociedades industrializadas ante el embate de nuevos actores en campos que parecían asegurados para su desempeño. India sobresale entre todas las economías en desarrollo por la amplitud e intensidad de los logros en el dominio tecnocientífico. Ningún otro país presenta un dinamismo tan pronunciado en esa área. La industria india del software, que en 1989 exportó US$50 millones, elevó sus envíos al exterior en US$4 mil millones en el 2001, y parece que superará los 25 mil millones en el 2010. Mientras 838 de sus universidades y escuelas con programas de ingeniería gradúan cada año alrededor de 200.000 profesionales, de los cuales unos 80.000 son programadores de sistemas, en Estados Unidos, que posee el mayor mercado para ese personal calificado, se gradúa la mitad de esa cifra. Con medio millón de ingenieros de sistemas, India concentra el primer acopio mundial de estos profesionales.

Varios factores concurren para hacer de India un país de alto desempeño en ciencia y tecnología. En primer lugar, se trata de una sociedad con un pasado rico de compenetración con la investigación y el desempeño del pensamiento especulativo, que ha dado aportes a la humanidad en todos las ramas del saber, desde la medicina y la arquitectura, pasando por las matemáticas y la astronomía, hasta la lógica y la filosofía. En segundo lugar, el país se ha visto precisado a afirmar a través del desarrollo del conocimiento una posición política regional y, a la vez, alejar las taras que la colonización alentó en el campo tecnocientífico. En tercer lugar, una oferta abundante de mano de obra joven, capacitada y con dominio del inglés atrae inversiones constantes en áreas de alto componente tecnológico, animando de paso su capacidad de manejo e innovación en el conocimiento avanzado.

Ahora bien, frente al intento indio de ampliar su protagonismo tecnocientífico, varios son los obstáculos por sortear. Entre los factores adversos, es preciso tener en cuenta que, a pesar de los esfuerzos puestos en el mejoramiento del nivel de vida e integración de la sociedad durante su vida independiente, casi la tercera parte de la población de 1.070 millones de habitantes vive en elevada pobreza[3], y buena parte de ella sigue sumida en el analfabetismo. Como si fuera poco, persiste un sistema de castas, que aunque abolido por Gandhi y la Constitución Nacional, en la realidad es una minoría de la población la que tiene acceso a los altos niveles de educación, buen empleo o participación en el

[2] *Far Eastern Economic Review,* 13 de noviembre de 2003.

[3] O sea, que sobrevive con US$1 diario o menos.

ensanchamiento de la base investigativa y productiva del conocimiento. Mientras otros pueblos se mueven en la comunicación moderna, no más del 5% de la sociedad india tiene acceso a Internet y las telecomunicaciones; la informática ocupa a menos del 1% de la población total y la formulación de nuevos conocimientos a través de aplicaciones de patentes industriales solicitadas en la oficina europea de patentes representó en el año 2002 el 0.4% de las solicitudes mundiales. Por cierto las de China fueron 0.5% e Israel 0.8%, mientras Estados Unidos y Japón dieron cuenta de casi el 45%[4].

En consecuencia, si desde cierto ángulo de apreciación el futuro de India parece despejado, desde otro no. La expansión productiva india es menos publicitada que la china, pero en los primeros años del presente siglo, el producto bruto viene creciendo a un ritmo promedio de 7%, precedente que se debe agregar a los planes del gobierno del primer ministro Manmohan Singh de elevar el ahorro interno, la producción agrícola y la infraestructura, para llevar ese promedio al 10% anual[5]. Sin embargo, cabe precisar la viabilidad de estos planes orientados a consolidar a India como país de vanguardia en ciencia y tecnología, con una sociedad que todavía mantiene lastres en su desarrollo social y baja inversión en conocimiento, en términos comparativos con las economías desarrolladas. La combinación de estos factores permite vaticinar un crecimiento sostenido del desempeño indio en el dominio tecnocientífico, para asegurarle un papel protagónico en algunos campos, pero sin obtener, por lo menos en las dos próximas generaciones, la posición dominante que algunos se atreven a prever. El mayor obstáculo en esa expansión es el modelo mismo de la sociedad india, que persiste en la fragmentación y, por ende, en la exclusión de amplios sectores humanos, que, de otra forma, podrían catapultar a ese país hacia una posición más sólida en la competencia mundial por el control del conocimiento avanzado.

El presente análisis busca delinear la capacidad de India en el campo de la ciencia y la tecnología, que permita esclarecer la posibilidad de asegurar el liderazgo en este campo, en un mundo globalizado y de inusual competencia en el desarrollo y aprovechamiento del conocimiento técnico de punta. En la primera sección se revisan los antecedentes del sistema educativo e investigativo indio, en la segunda sección se presenta la política en ciencia y

[4] Japón el 17.4%, Estados Unidos un 27.3%, Alemania 19.1, Francia 6.5% y Reino Unido 4.8%. Fuente, *OECD, Patent Database*, diciembre de 2005.

[5] El señor Sing propuso en noviembre de 2006 una "India inclusiva, próspera, democrática y equitativa", con crecimiento de 10% anual, http://www.weforum.org/homepublic.nsf/Content/India

tecnología -C&T-, en la tercera se procede al examen del desempeño actual en ciencia y tecnología, y concluye con la discusión sobre el papel de India en la competencia mundial en el campo del conocimiento y la innovación tecnológica.

1. CONOCIMIENTO CIENTÍFICO E HISTORIA INDIA

Las civilizaciones postulan ideales superiores para sus pueblos en el arte, la religión y la política. Así, si en el pasado el sistema chino basado en el confucianismo erigió el conjunto social en torno a la armonía entre gobernantes y gobernados, la civilización grecorromana afianzó como fines últimos la expresión artística, la libertad y la felicidad de los ciudadanos. En ambos casos, la investigación de la naturaleza y la posición del pensamiento especulativo tienen como orientación su aplicación en el establecimiento de las mejores relaciones sociales, sean ellas aplicadas al orden en el reino o en la polis. El estímulo al conocimiento viene dado por un sentido de alto realismo sobre la perfección de la sociedad por medio de las instituciones que la componen.

En la tradición india, el conocimiento tiene un valor mucho más trascendental e individual. El gran problema para los mentores de esta civilización es la contingencia del mundo y la justificación del ser humano en él; o sea, las razones y las vías para la superación humana de la variabilidad y el cambio. Por eso, su esfuerzo se centra en la comprensión de la totalidad, la inclusión de la diversidad individual en lo uno; ellos contemplan el espectáculo de la multiplicidad para preocuparse por desentrañar la unidad. Lo planteaba el *Canto a la creación* del *Rig Veda* (o *Libro de himnos a los dioses*), hace más de tres mil años, en estos términos: "No era entonces lo que es ni lo que no es. No había firmamento y no había cielo más allá del firmamento. ¿Qué poder había? ¿Dónde? ¿Quién era ese poder? ¿Había un abismo de aguas insondables?

"No había ni la muerte ni lo inmortal, entonces. No había señales de la noche ni del día. El Uno alentaba por su propio poder, en paz profunda. Sólo el Uno era; nada más allá era.

"Lo negro en las tinieblas se ocultaba. El todo era intangible e informe. Allí, en las tinieblas, con el fuego del fervor surge el Uno. Y en el Uno surge el amor. Amor, el primer germen del alma. Dentro del sí los sabios vieron esa verdad en sus corazones. Investigando con sabiduría en su corazón, los sabios hallaron el lazo de unión entre lo creado y lo increado.

"¿Quién lo sabe en verdad? ¿Quién puede decirnos de dónde y cómo surgió este universo? Los dioses son posteriores a este comienzo. ¿Quién conoce por lo tanto de dónde viene esta creación?

"Solamente ese dios que ve desde el cielo lo más elevado: sólo él sabe de dónde viene este universo, y si fue hecho o es increado.

"El solamente lo sabe. O tal vez él no lo sabe"[6].

La reflexión cosmológica encuentra un área más cercana y directa de cuestionamientos sobre la existencia humana, su naturaleza y sus fines últimos. Predomina en la filosofía india la sospecha ante la solución intelectualista para abrir paso a una forma de conocimiento distinto, que rebasa las construcciones lógico-racionales. El tránsito hacia las esferas superiores del conocimiento se da por un primer paso de posición existencial, a saber, la deslegitimación del contenido sensual y variable que comporta el mundo de las emociones y la sensibilidad. El conocimiento profundo y verdadero tiene que cortar las ataduras que impone el deseo. En el diálogo de Krishna con Arjuna, aquél explica la distancia entre la ignorancia y el deseo respecto al conocimiento permanente del nirvana: "cuando tu mente deja atrás la oscura selva del error, irás más allá de las Escrituras de los tiempos idos y de los todavía por venir. Cuando tu mente, que puede estar titubeando en las contradicciones de múltiples escrituras, llegue a descansar, inconmovible en la divina contemplación, entonces, la meta del Yoga será tuya. (…) El hombre que desdeña todo deseo y abandona el orgullo de la posesión y de sí mismo, alcanza la meta de la paz suprema. Esto es lo eterno en el hombre, oh Arjuna. Alcanzándolo, todo error desaparece. Hasta en la última hora de su vida sobre la tierra, el hombre puede alcanzar el Nirvana de Brahaman, puede el hombre hallar la paz en la paz de su Dios"[7]. El antídoto contra el deseo es la sabiduría, que se equipara a la luz, la visión y la percepción de la totalidad, de la infinitud y la permanencia, por oposición a lo contingente y sensual. Khrishna puede afirmar, en consecuencia: "Se dice que el poder de los sentidos es grande. Pero mayor que los sentidos es la mente. Superior a la mente es *buddi*, la razón". Por eso conmina a su interlocutor de la siguiente manera: "Sé un guerrero y mata al deseo, ese enemigo poderoso del alma"[8].

Buda establece los estadios que llevan del conocimiento ingenuo al conocimiento superior: "…aquel *bhikku*, a raíz de la cesación del análisis de objetos toscos y del análisis de objetos sutiles, vive habiendo alcanzado la segunda meditación, alegría y felicidad surgidas de la concentración (…), serenidad interior, unificación de la mente. Y él llena, inunda, colma, compenetra su cuerpo con la alegría y felicidad surgidas de la concentración"[9]. Sin embargo, esa no es la meta, pues ha de despojarse de la alegría misma, superarla:"con la desaparición de la

[6] *Rig Veda,* X, 129.

[7] *El Bhagavad Gita*, II, 52-53.

[8] Idem*.,* III, 38-43.

[9] *Siete sutras del Digha Nikaya.* Diálogos mayores de Buda, México. D. F., El Colegio de México, 1984.

alegría, vive indiferente, atento y autoconsciente y experimenta con su cuerpo aquella felicidad que los nobles describen así: ' indiferente, lleno de atención, vive feliz' (…) El fin es alcanzar los poderes absolutos que rebasan el conocimiento afectado por cualquier dato sensible; sólo así, "aquel *bhikku* está sentado, compenetrado su cuerpo con su mente pura, límpida (…) Él, teniendo su mente así concentrada, pura, límpida, sin mancha, libre de impurezas, maleable, lista para el trabajo, estabilizada, inmóvil, aplica, dirige su mente hacia las clases de poderes extraordinarios"[10]. Dicha capacidad taumatúrgica, conoce la condición mental de los demás, discierne a plenitud sobre la mutabilidad y la permanencia. El conocimiento lógico-racional está superado por una instancia de inmutabilidad dada por la captación directa de la unidad-totalidad. Se trata del conocimiento intuitivo, lo más excelso a lo que la condición humana puede aspirar.

Podría llegar a pensarse que el arribo al conocimiento intuitivo se da ajeno a la consideración lógica y especulativa. No es así. Son esferas escalonadas, de tal modo que no se puede postular una renuncia al estudio de la naturaleza, sino que tras su desentrañamiento surge la necesidad de hallar las fuerzas permanentes, cual indagación metafísica tras los descubrimientos de las regularidades físicas.

El ímpetu investigativo y científico de India se remonta a las primeras formas de vida urbana en el valle del Indo. Harappa y Mohenjo-daro tuvieron formas complejas de organización social y división del trabajo, como lo revela el testimonio silencioso de esas ciudades, en pleno florecimiento unos 5.000 años atrás. Seguramente, las explicaciones de los fenómenos naturales por estos primitivos científicos fueron consignadas en las tablillas de barro cocido que los arqueólogos han puesto a la luz del día; sin embargo, nadie ha podido descifrarlas hasta ahora.

La invasión aria del siglo XV antes de nuestra era produjo consigo la primera escritura inteligible para la posteridad, en la que se vertieron las gestas de sus conquistas, en la hermosa épica de los Vedas. Las minuciosas instrucciones para los sacrificios a sus dioses (Brahma, Siva, Vishnú) revelan detalles sobre la orientación del rito o la disección quirúrgica de los animales de sacrificio, con obvias connotaciones científicas. La orientación del altar estimuló el estudio de la astronomía y el sacrificio del animal la anatomía. Más aún, la exigencia de perfección en las recitaciones durante la ceremonia debió amparar los estudios de fonética, gramática, codificación del lenguaje y versificación que aparecen expuestos en la literatura de India antigua[11].

[10] Idem, págs. 33- ss.

[11] John Keay, *India, A History,* Harper Collins Publishers, London, 2000, pág. 33.

En la época dorada del imperio Gupta, entre los siglos IV y VI después de Cristo, la India preislámica logró extraordinarios adelantos científicos: el año solar fue calculado con una precisión mayor que la que pudieron alcanzar los griegos, fueron notables los adelantos en medicina, y en matemáticas nadie había llegado al mismo nivel de conocimiento: en la base estipularon la numeración decimal, en lo alto las ecuaciones complejas, *pi* fue calculado con 4 decimales y empezaron a usar el cero representándolo como un punto[12]. Sólo por ejercicio de comparación, en la Europa cristiana medieval del siglo XIV aún se ponía en duda la inclusión del número O en el uso matemático…

La cultura islámica que se extendió después del siglo VIII en direcciones transversales hacia el este y el oeste llevó a los extremos de Asia, África y Europa la sabiduría india, con los aportes y reelaboraciones de sus propios eruditos, desdibujando no pocas veces el rico legado indio. Los primeros tratados matemáticos indios se remontan a la época védica, en el siglo III a. C., y están asociados al estudio de la astronomía. En períodos posteriores los matemáticos indios descubrieron el cero, utilizaron el sistema decimal y sentaron las bases del álgebra, el algoritmo y la raíz cuadrada y la cúbica. Aryabhatta, un matemático de Patna, en el siglo V d.C., sentó las bases del álgebra, desarrollada después por los árabes y por otro autor indio, Bhaskaracharya, quien vivió durante el siglo XII. Sobre bases indias, el persa Al-Khawarizmi desarrolló el algoritmo como técnica de cálculo. En el siglo XIV, la Escuela de Kerala, al sur de India, estudió las series infinitas, la convergencia, la diferenciación y los métodos iterativos para la solución de las ecuaciones no lineales. Esta escuela produjo el primer texto de cálculo conocido en el mundo[13].

El conocimiento astronómico indio fue abundante en el pasado, no siempre ajeno a la astrología. No están tan solo las referencias en el *Rig Veda*, unos 2000 años antes de Cristo, sino las especulaciones teóricas para fijar los equinoccios, determinar el calendario y prever los eclipses. Los templos y construcciones importantes tenían como referencia la posición de los astros. En el año 1350 a. C., Lagadja escribió el primer texto astronómico. Por esta época, en India se conjeturaba sobre el sistema heliocéntrico; por la época de Buda, en el siglo VI a.C., aparecieron las primeras hipótesis indias sobre la distancia de la tierra a los planetas. India contó con un calendario solar de alta precisión, que fue ajustada por el matemático musulmán Omar Khayyam. El citado Aryabhata,

[12] Idem, págs. 153-154.

[13] *Historia general de las ciencias,* dirigida por René Taton, Vol. I: *La ciencia antigua y medieval, de los orígenes a 1450,* Barcelona, Editorial Destino, 1971, cap. IV.

también astrónomo, quien hizo numerosas contribuciones sobre el cálculo de la órbita solar y la rotación de la tierra y la luna, ha recibido como homenaje de sus compatriotas el otorgamiento de su nombre al primer satélite lanzado por India al espacio en abril de 1975. Cuando en el siglo VIII, Bagdad se convirtió en el gran centro científico de la esfera islámica, uno de sus connotados renglones de estudio como lo fue la astronomía, tuvo como base los textos indios, entre otros del *Siddhanta,* introducido en el año 770[14].

En el área de las ciencias físico-químicas, el filósofo Kanada, en el siglo VI a. C., especuló sobre la composición atómica del universo. Una muestra de la depuración de las técnicas metalúrgicas es el pilar de hierro del Qutub Minar, que data del siglo V[15], y cuya fórmula para evitar la corrosión aún no se rescata por completo. Los griegos reconocieron la calidad del hierro indio y los romanos lo utilizaron en sus armas y utensilios de cocina. Los constructores indios fueron los primeros en emplear el acero. De no menor importancia, han sido los ensayos y descubrimientos en la extracción de esencias fragantes, colorantes para las telas, pinturas resistentes al deterioro, como las usadas en Ajanta y Ellora. Por supuesto, una buena parte de estas búsquedas estuvo asociada a la alquimia. En el campo de la salud, la sociedad contemporánea aprecia cada día más las contribuciones indias de la medicina ayurvédica, de tradición milenaria en el sur de Asia, y el yoga, ejercitado hoy día en todo el mundo. Por su parte, Panini, autor del siglo V a. C., suele ser considerado el padre de la lingüística por su gramática *Astádhyáyí,* detallado estudio del sánscrito en su morfología, fonología y raíces, que describe entre otros aspectos 3.959 reglas morfológicas.

A comienzos del siglo XIX la corona británica quiso reforzar su posesión de la sociedad india, emprendiendo para ello un programa de instrucción y de apertura de oportunidades de formación en las áreas del conocimiento para los jóvenes indios. A partir de 1835, el ingrediente importado de educación se convirtió en un elemento disociador, pues a través de los nuevos contenidos la aceptación de los valores ingleses atraía a las nuevas generaciones indias. Ello propició la creación de instituciones alternas con contenidos nativos en la enseñanza. El mecanismo tuvo efectos favorables para la Corona, de modo que los líderes del Partido del

[14] Cfr. *Historia general de la ciencia,* dirigida por Felipe Cid, Vol I: *Antigüedad y Edad Media*, Barcelona, Editorial Planeta, 1977, pág. 235.

[15] Posee 7.32 metros de altura, un diámetro de 40 cm en la base y 30 en la cima; su peso se calcula en 6 toneladas. Ha permanecido a la interperie por 1500 años, sin deteriorarse. Cfr. *Wikipedia,* "Science and Techonology in Ancient India".

Congreso, fundado en 1885, tenían en general una impresión positiva del aporte inglés a su sociedad y parecían seducidos por el programa de modernización que parecía portar. No obstante, el desencanto fue creciendo en la medida que los puestos de mando institucional quedaron vedados a los nativos y el número de profesionales desocupado crecía. Cuando en la segunda década del siglo XX Gandhi y Nehru entran en la escena política, el movimiento autonomista se transformó en movilización antiinglesa y por la independencia total del control extranjero.

Es tras la independencia, cuando una vez reestructurado el sistema mundial alrededor de los protagonistas de la guerra fría, que India con el manejo autónomo de sus estructuras económicas y sociales pasa a formular sus programas oficiales de ciencia y tecnología. Lo mismo ocurre en casi todos los países industrializados por esta misma época.

2. LA POLÍTICA INDIA EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

La enseñanza británica y la introducción del conocimiento positivista-empirista en India durante la colonización vienen a ser, tras la emancipación y control del país por la élite nativa, un ingrediente para la formulación de su política tecnocientífica. Los planes pretenden rehacer una sociedad que la ruda ocupación y sometimiento habían destruido de tal modo en su estructura que sus conocimientos tradicionales y el bienestar se habían perdido, para dar lugar a un conjunto de pueblos con elevada pobreza tras el desmantelamiento de su industria, la pérdida de la autosuficiencia en la producción de bienes y la generación de conocimiento aplicable a la industria local. La dependencia alteró su propia identidad, hasta el momento en que Gahndi y los líderes de la autonomía la rescatan, pero con un precio muy elevado: la división religiosa entre hinduistas y musulmanes, que nunca antes había tenido el radicalismo al que llegó con la partida de los ingleses.

Con todo y ello, en comparación con el resto de países en desarrollo, India tiene una posición ventajosa, tanto por el tamaño de su economía, que le permite emprender proyectos de gran escala, como por la tradición y el acopio de conocimiento alcanzados. El fortalecimiento de esa posición depende, por supuesto, no simplemente del aprovechamiento de su mercado interno –que pasa por el mejoramiento de la marginación de tantos grupos sociales–, sino de su vinculación externa, entre otras de su relación positiva con China y el entorno asiático. Sin duda, ciertas regiones, como Pune-Mumbai, Hyderabad, Delhi o Chenai reafirmarán su posición de centros de alta tecnología de carácter mundial. Es obvio, también, que el gobierno central tendrá que afrontar en el futuro el desencanto y la consiguiente inestabilidad de las regiones rezagadas en la carrera hacia el desarrollo y explotación del conocimiento.

Al respecto, es conveniente no olvidar que no basta una rica tradición investigativa y de provisión de hallazgos y aportes al desarrollo de las ciencias en el pasado. Están para el caso de procesos truncos en Iraq actual y el área de la Media Luna Fértil de los ríos Eufrates y Tigris. Tampoco la posición central en el planeta es garantía para destacarse en innovación tecnocientífica, pues los países más centrales, por decirlo así, somos los países tropicales, ninguno de los cuales puede compararse en términos de avance en informática como lo es un país remoto como Irlanda. Además de los aportes del pasado o los grandes mercados propios o cercanos, es preciso contar con la definición, la proyección y el sostenimiento de una política estatal en la materia por varias generaciones.

Tras la independencia de India en 1947, aparecen las condiciones para establecer los lineamientos generales de la política estatal en C&T. Allí surgieron las definiciones de los campos prioritarios, entre los cuales la necesidad de desarrollar medios disuasivos de defensa, por la guerra desatada con Paquistán, en 1947. Más adelante, un paso decisivo fue el anuncio en 1961 de la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, el cual fue conformado en forma definitiva en 1985. Sus tres departamentos actuales son de ciencia y tecnología, de investigación científica e industrial y de biotecnología. Junto a ellos, el Ministerio alberga los consejos estatales de ciencia y tecnología, la Corporación Nacional para el Desarrollo de la Investigación, el Sistema de Información Biotecnológica, el Consorcio para la Micropropagación de la Investigación y el Desarrollo Tecnológico, e-biotec comercial, el Departamento Meteorológico de India, la Academia de Ciencias de India, las regulaciones indias en bioseguridad, la Academia Nacional de Ciencias, la Organización Nacional del Atlas y Mapas Temáticos de India, la autoridad monitoreadora de buenas prácticas en laboratorio, la División Nacional para el Desarrollo Empresarial de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional para el Manejo de los Recursos Estadísticos. Las áreas prioritarias de la inversión oficial en C&T hoy día son la energía atómica, la exploración espacial, la electrónica, la oceanografía y la biotecnología. Importantes centros donde se avanza en esos campos son el IARI (Indian Agricultural Research Institute), el ICBEG (International Centre for Genetic Engineering & Biotechnology), especializado en la investigación de la salud humana, el Sree Chitra Tirunal Institute for Medical Science and Technology, que promueve la rama biomédica, y el Technopark, que es el mayor centro de investigación de tecnologías de la información y la comunicación en India[16]. Por su lado, el Consejo de Investigación Científica e

Industrial administra 40 laboratorios de investigación avanzada[17].

Las investigaciones en biotecnología se orientan a las aplicaciones en la salud humana, por medio de vacunas, medicamentos y terapias genéticas; en la agricultura, a la producción de semillas, biopesticidas y biofertilizantes; en industria, a la producción de enzimas industriales, procesos de fermentación de productos y la producción de biocombustibles; y en el área ambiental, el tratamiento[18] de aguas y desechos. El país posee 61 centros de bioinformática, especialización que combina la biotecnología con la informática, cuyo desarrollo en India empezó en la segunda mitad de los años 80. Estos centros operan en red[18]. En este sector de la ciencia avanzada, India compite con Estados Unidos, Japón, Suecia, Alemania, Francia, Dinamarca, Holanda y China, países que consolidan una fuerte aplicación industrial de ese conocimiento.

El estudio, cuidado y desarrollo de las energías renovables se halla en el primer plano de las preocupaciones del Estado indio que, en 1992, creó para tal fin el Ministerio de Fuentes de Energía no Convencionales. La prioridad dada a la investigación de energías alternas data de 1981, ante la conciencia del riesgo de llegar a depender en forma creciente del petróleo importado, aunque la producción india de carbón responde en buena forma a las exigencias ambientales y es fuente de altos ingresos por su exportación a Europa; además, el país se ubica en los primeros lugares en la generación eléctrica eólica y en biocombustibles. El Ministerio es responsable de las políticas de investigación, financiación de proyectos, desarrollo y aplicación de los logros en el dominio de las energías sostenibles. Entre sus actuales desafíos se encuentra la producción de energía a partir del hidrógeno. En la torta energética india, el 30% del recurso proviene de fuentes renovables tradicionales de biomasa y residuos animales. Mr. Kannapan, quien está al frente de dicha cartera, prevé diversificar aún más la provisión de energía por medio de nuevas tecnologías aplicadas a la captura y almacenamiento de CO2, uso de la biomasa, la hidroenergía, la energía eólica, las pilas fotovoltaicas y el desarrollo de nuevos combustibles.

En cuanto al acceso ciudadano a las tecnologías de la información y la comunicación -TIC, existen numerosos proyectos oficiales y privados en los que participan más de 150 organizaciones que buscan conectar las 637 mil aldeas y pueblos a través de internet en agosto de 2007, con motivo del 60 aniversario de la independencia del país. Una de las entidades en la organización de tal programa es la Funda-

[17] http://www.indianembassy.org/dydemo/science.htm
[18] Cfr. http://www.dbt.nic.in

ción de Investigación MS Swaminathan, algunos de cuyos proyectos particulares se denominan Ashkaya, Proyecto Rural e-Seva, Drishtee, TARAhaat, e-Choupal y n-Logue. Estos proyectos ofrecen información sobre los mercados agrícolas, las condiciones meteorológicas, las cadenas de proveedores, los programas oficiales y las redes de vinculación con los consumidores. Otros proyectos similares ofrecen los servicios de capacitación, procesamiento de la información, desarrollo de páginas de internet, correo electrónico, fotografía digital, información médica y veterinaria a los aldeanos.

Como parte de su política exterior, India coopera con otros países en la recepción de extranjeros en sus programas tecnocientíficos. Algunos de dichos proyectos son: ERASMUS (Esquema de Acción Europeo para la Movilidad de Estudiantes Universitarios), UMAT (University Movility in Asia-Pacific), IAM (International Academy Movility, que es un convenio con Canadá y UMIOR (Universty Movility in Indic Ocean Region). El programa "Estudie en India" ofrece cupos, entre otras, en las universidades de Hyaderabad, Pune, Goa, la Academia Superior de Visva Barathi y Manipal en Misore. Hasta el 15% de los cupos puede ser tomado en los colegios y universidades por extranjeros, entre los cuales las personas de origen indio y los indios de ultramar tienen ingreso preferencial[19].

Una orientación clara de política india en C&T, tanto por parte del poder ejecutivo como de las grandes empresas, es la de consolidar áreas del país como *clusters* regionales que compitan en el mercado globalizado actual. Bangalore, por ejemplo, alberga más de 1.500 grandes empresas, de las cuales 350 producen *software*. Algunas multinacionales atraídas por la buena oferta de cerebros son General Electric, IMB, Texas Instruments, Motorola y Suns. La ciudad es una de las 10 más importantes en el mundo en producción de informática. Estos *clusters* se vienen estructurando alrededor de centros de investigación en TIC en las principales ciudades indias, como son Delhi, Bangalore, Mumbai, Kolkata, Chenai, Pune, Lucknow y Dehra Dun. El gobierno posee el proyecto de interconectar entre sí los centros de investigación del país, con base en el ejemplo de conexión llevada a cabo en Bangalore.

El tamaño de la economía india, que pronto equiparará a la japonesa, genera vastos recursos para el desarrollo de nuevas tecnologías y el avance científico. El espacio por cubrir es vasto, ya que en proporción al PIB su rezago frente a las economías mayores es notable, pues apenas se acerca al 1%, mientras China empleó en el 2003 el 1.4% para ese propósito, superando el 0.8% de 1996; Japón, por su parte,

[19] Ver http://www.mst.nic.in

empleó en el 2003 el 3.1% del PIB, uno de los más elevados entre las economías industrializadas. Estados Unidos utilizó el 2.6%, Alemania el 2.4% y Corea un 2.6%, como inversión en esta materia[20]. Medido en dólares corrientes, el gasto de India en C&T durante el año 2001 alcanzó 19 mil millones, el de Japón 104 mil millones y el de Estados Unidos, el más alto de todos, 280 mil millones; en cuanto a China, la inversión en C&T ese mismo año fue de US$60 mil millones y en Alemania de US$54 mil millones[21].

En cuanto la competencia entre las grandes empresas crece, los países sedes de las mismas procuran disponer de recursos en mayor volumen y elevar las condiciones favorables para el desarrollo local de ciencia y tecnología. India ha venido perfilando al respecto planes para afirmar su papel de potencia del conocimiento en el mediano y largo plazos.

3. LA CAPACIDAD INDIA EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Los frutos considerables de la política tecnocientífica india aparecen en todos los campos, y no simplemente en la programación o en las tecnologías de la información y la comunicación. En los dominios de la biotecnología, la medicina o la agroindustria, su capacidad es sobresaliente. Los resultados de la investigación en los centros especializados y en la aplicación industrial crecen a un ritmo superior que en los países industrializados. De no menor importancia son sus logros en la tecnología satelital y el uso de la energía atómica, tanto en los programas civiles como en los militares. Su primera detonación atómica se llevó a cabo en 1974 y desde entonces su aplicación en el programa de defensa ha sido continua. La exploración espacial, por su parte, corre por una senda definida, con objetivos para el mediano plazo, de modo que en unos pocos años, después de enviar su primer aparato a la luna, será el cuarto país que realice misiones espaciales con astronautas a bordo.

Los bajos costos y las destrezas manual e intelectual del personal indio en el uso y desarrollo de nuevas tecnologías precipitaron el arribo de numerosas empresas a lo largo de la década de los 90. General Electric, 3Com Co., General Motor, MG Rover, entre otras, abrieron operaciones y ocupan numerosos profesionales indios. Además de la programación de sistemas, ese personal se desempeña en los servicios telefónicos, telemarketing, gestión de salarios y servicios de posventa. Como se sabe, India congrega el mayor número de *call centres* en Asia, un área de negocios en la que pocos países le pueden competir. No

[20] UNESCO, *UIS S&T Database.*

[21] http://www.oecddatabase

se halla el enganche de personal sólo en las comunicaciones o la programación, ya que como lo revelan los casos de General Electric o las empresas automotrices de Estados Unidos e Inglaterra, también llegan inversiones en el sector manufacturero. La japonesa Toyota, por ejemplo, prevé hacer de sus plantas en India el centro mundial de producción, aprovechando el bajo costo de mano de obra y el *know how* locales; Maxis Communications Behar, la primera empresa de telecomunicaciones de Malasia, se apresta a invertir en servicios en India US$1.000 millones.

La disponibilidad del talento humano calificado no es mera casualidad. Por el contrario, responde a la política de universalizar la educación y elevar su calidad desde la independencia del país. Al tratar de medir la capacidad tecnocientífica india, desde el punto de vista del volumen de centros educativos y de investigación, ese país viene a ser el tercero en importancia mundial. Esos centros ofrecen 4 mil programas de doctorado, repartidos entre 162 universidades, y en ellos se gradúan 35.000 doctores cada año. La formación universitaria india forma los ingenieros exitosos como el joven Sabeer Bhatia, quien en Standford desarrolló con su socio norteamericano Jack Smith el proveedor de correo electrónico Hotmail, adquirido en 1998 por Bill Gates en US$400[22]. A su vez, Kidan Karnik, el presidente de la asociación de *software* en India fue escogido el hombre del año por la revista *Forbes*[23]. El personal indio opera en 1350 centros de investigación y desarrollo del conocimiento[24].

Al término del siglo XX, el contingente dedicado a la investigación científica y el desarrollo tecnológico alcanzaba 330.000 personas, cuyos programas estaban financiados en un 75% con recursos oficiales y la porción restante por inversión privada. En forma similar, los recursos fueron usados en mayor proporción por los centros gubernamentales que por los privados. Este personal indio es casi el doble del que empleó Corea en el 2004, pero es inferior al que dedicó Alemania a la labor tecnocientífica en 2003: 409.000 personas; ese mismo año, Japón ocupó 802.000 investigadores; en el 2004, China tenía 1'152.000 personas en esas labores. Además, India difiere de todos esos países y de Estados Unidos en el hecho de que, mientras ellos fundamentan su desarrollo científico y técnico en más del 60% en recursos de las empresas, ella depende en dos terceras partes del gasto gubernamental[25].

---

[22] Cfr. Verónica Délano, "India hi tech", en Fundación Aluna, *Análisis y Perspectivas,* Santiago de Chile, 25 de noviembre de 2005.

[23] http://www.digital_review.org/05_India

[24] Ver http://www.mst.nic.in

[25] http://www.uis.unesco.org/profiles

El crecimiento de la inversión india en ciencia y tecnología viene creciendo en forma sostenida, al igual que los resultados, si un indicador del producto son las patentes. De 13 solicitudes registradas en 1997 se pasó a 295 en el año 2001, a 525 en el 2002 y a 764 en el 2003. El total provisional del 2005 fue de 767 solicitudes[26]. Este ritmo de crecimiento es de los más elevados del mundo, y similar al de China, Taiwán y Singapur los actores más dinámicos en este ramo después de Israel. Sin embargo, como veremos más adelante son resultados bastante modestos respecto al gran número de patentes que otros países, tanto industrializados como en vía de desarrollo, presentan cada año. Esto mismo puede ser afirmado respecto al número de patentes, que es muy bajo en relación con la población total india que ya casi alcanza 1'100 millones de habitantes.

De todos modos, India descuella entre las economías en desarrollo en ciertos campos de la innovación tecnocientífica, como la biotecnología, por encima de países importantes en tal investigación, como Singapur, Israel y Argentina[27]. De hecho, India espera multiplicar por 10 la producción actual en biotecnología para generar US$25 mil millones en el año 2010. Las empresas indias empezaron aprovechando la ventaja en costos y vienen avanzando en calidad, innovación y la aplicación industrial. Algunos de sus empresas o grupos industriales son gigantes internacionales, como el conglomerado Tata, Ranbaxy, que se ubica como el noveno mayor productor de medicamentos genéricos, Laboratorios Dr. Reddy, el único asiático fuera de las empresas japonesas en ingresar a la Bolsa de Nueva York, Asian Paints, que se ubica entre los 10 primeros productores de pinturas decorativas o Bharat Forgue, el segundo productor mundial de autopartes[28]. El buen patrimonio tecnocientífico de las empresas indias se seguirá convirtiendo en capacidad de expansión local y opción de abrirse cada día más espacio en la competencia global. Gigantes como Tata, irrumpen en la luchas por las adquisiciones con mucho brío. En el 2005, las empresas indias compraron empresas y líneas de productos en el exterior como nunca antes. La toma del negocio de tubos de imágenes de la estadounidense Thomson por Videocon, se hizo por un monto de US$290 millones y Dr. Reddy's de Hyderabad compró a Betapharm de Alemania por US$570 millones[29].

No obstante, el emblema del conocimiento avanzado indio corresponde a la informática. Sus empresas Infosys, I-Flex Solutions o la sección de software de Tata

[26] http://www.wipo.int/ipstatsdb/output

[27] http://www.oecddatabase

[28] http://www.ibef.org

[29] www.indembassy.org.pe

tienen cubrimiento mundial en sus operaciones. Además de la ocupación en las empresas de su país, los programadores indios son solicitados en las grandes compañías. Se sabe que el 30% del software creado para usos en internet se genera en India, país de donde procede el 35% de los ingenieros que laboran en la NASA y en Microsoft. Esta industria, con 4 millones de puestos en el 2008, se afianza como la de más prestigio entre las nuevas industrias indias. Hacia el 2010, la producción sobrepasará los US$70 mil millones[30].

Desde esta perspectiva, los centros de investigación universitarios y empresariales aplican la política nacional de ciencia y tecnología, afirmando la posición de India como país situado en rango alto en este campo de competencia mundial contemporánea. ¿Cuánto más cabe esperar de ascensión y sostenimiento en posiciones de liderazgo como resultado de la capacidad que el país viene presentando?

4. EL FUTURO DE INDIA EN LA COMPETENCIA TECNOCIENTÍFICA

Se afirma que el fortalecimiento de las tecnologías indias ocurre después de cambiar la política proteccionista y dar paso a la apertura de la economía en los años noventa. Suele citarse, por ejemplo, la ley de 1976 que limitó la inversión extranjera al 40% de la propiedad de la empresa, lo cual habría desanimado la apertura de una planta de monitores de computador por parte de la IBM. En el campo de las telecomunicaciones se critica el hecho de la permanencia de éstas como monopolio estatal hasta 1994[31]. Como resultado, India tendría hoy día una de las más bajas y poco competitivas industrias de comunicaciones modernas a través de teléfonos celulares o de Internet. Se advierte que las ciudades han realizado un avance notable en el cubrimiento de servicios de Internet, pero no así las áreas rurales.

Sin desconocer que las reformas de 1991 forzaron a las empresas indias a competir en nuevos términos con las contrapartes de todo el mundo, no se debe ignorar que el tamaño y calidad de algunas de esas empresas se logró gracias a las medidas para aprovechar de la mejor forma posible los recursos y el mercado nativo. Como no sucedió en otras partes, la apertura de la economía no enfrentó a los poderosos conglomerados multinacionales con organizaciones raquíticas sino, más bien, con grupos económicos de cierta solidez. Por demás, la apertura india no ha sido ni total ni transparente del todo, y subsiste la mano del Estado en la protección de la producción agrícola, el mercado de los medicamentos o en la promoción de sectores estratégicos con

[30] Fundación Auna, *Análisis y prospectiva,* noviembre de 2005.

[31] UNCTAD, *Digital Divide Report: ICT Difussion Index 2005,* Ginebra, pág. 25.

la baja tributación a la informática o la exención de impuestos a las exportaciones de esa industria.

La ardua competencia por el desarrollo de conocimiento avanzado y su aplicación a los diversos usos industriales o militares vincula factores presupuestales, humanos y de tradición en las más variadas ramas de la ciencia. India posee algunos de esos recursos, pero sigue siendo en lo fundamental una sociedad en vías de industrialización y desarrollo económico y social. La política de inversión constante y considerable en la educación, la ubicación en el centro sur de Asia, el dominio inglés hasta la independencia en 1947, entre otros, siguen siendo factores muy favorables para presentar un desempeño singular entre algunas economías en desarrollo en el campo tecnocientífico. No obstante, la distancia frente a las sociedades avanzadas en la industrialización y aún frente a otros países en desarrollo es amplia.

En sus planes hacia el 2025, los dirigentes indios quieren asegurar la permanencia de su país entre las primeras economías del mundo en términos de tamaño y calidad de su producción. Se trata de un desafío colosal, sobre todo en lo que tiene que ver con la creación de mejores condiciones de vida para la población, dado el gigantesco bache en los niveles de ingreso en ese país. El volumen de la economía india en el 2005, medido en capacidad adquisitiva comparada con otros países, fue el cuarto en el mundo, después de Estados Unidos, China y Japón. La producción india representó el 5.9% del total mundial, mientras la alemana lo fue del 4.3%, y Francia y Reino Unido, cada una de ellas generó un 3.1%. Estados Unidos y China produjeron el 33% del PIB planetario ese año. Sin embargo, en la escala del índice mundial del desarrollo humano, que se calcula por la suma de los grados de escolaridad y alfabetización, ingreso per cápita y esperanza de vida, India se ubica en el puesto 127 entre 195 estados y territorios clasificados[32]. Con una tasa de crecimiento de 1.5% anual, India posee un elevado crecimiento de la población.

La tasa de mortalidad infantil de 63 por mil es alta respecto a la mayoría de los países; aunque, en la expectativa de vida al nacer ha mostrado recuperación al punto de llegar a 63 años[33]. El número total de sus habitantes ya cercanos a los 1.100 millones, sobrepasará a China hacia el año 2.025, para convertirse en el país más populoso del mundo, con las ventajas en cuanto al extenso mercado y las desventajas por los grandes problemas de provisión de bienes y servicios para una población de esa magnitud, en una zona con recursos naturales escasos.

En realidad, los grandes logros en

[32] Cfr. *L'état du monde, 2006*, pág. 580- sgts.

[33] http://www.uis.unesco.org/profiles

ciencia y tecnología hoy día siguen siendo monopolizados por las sociedades industrializadas. El grupo de países asociados en la OECD más Israel dan cuenta de más del 98% de la actividad de patentes que se registran en Europa y que han sido antes aceptadas por la Oficina de Marcas y Patentes de Estados Unidos. Ese 2% restante lo poseen países como Taiwán, Rusia, China, India, Sudáfrica o Brasil. Por cierto, en los últimos años, Israel y Taiwán se distinguen por contar con el mayor número de patentes respeto a la población: en 1999, Taiwán 223 e Israel 122 por millón de habitantes. El promedio para los países OECD es de 88[34]. La situación es incluso más dramática si se tiene en cuenta que una tercera parte de las patentes registradas por las economías en desarrollo proviene de empresas multinacionales o de proyectos conjuntos con instituciones extranjeras.

Estados Unidos sigue siendo de lejos el país con el primer lugar en patentes industriales, con 45.600 solicitudes, en el año 2005; en segundo lugar se ubica Japón con 14.800 y en tercer lugar Alemania con cerca de 16.000. Una economía grande como la francesa presenta, para el mismo año, 5.700 y una emergente como la de Corea, 4.580. Israel, cuya población de 5 millones es sólo una fracción de la india, presentó 1.457 solicitudes en tanto que India 676. El caso de China es, de igual modo, modesto, pues con 2.500 está casi en la mitad de la actividad coreana en patentes[35].

Frente a los planes gubernamentales, cabe esperar que por su tamaño industrial, India tiene asegurado su puesto entre las 3 o 5 economías más grandes; empero, en competitividad continuará siendo un país atrasado. Hoy día ocupa el puesto 50 en la escala del World Economic Forum. Además de los factores señalados atrás, intervendrá en contra de los planes indios el costo de los combustibles, pues los 200 millones de metros cúbicos y 50 millones de toneladas de petróleo previstos para el próximo quinquenio serán insuficientes[36].

Hemos observado los lastres que comporta la sociedad india en su desarrollo económico, que le impide acelerar su posición como centro de primer orden en la generación y aprovechamiento industrial del conocimiento avanzado. El país tendrá por algunas generaciones una ocupación agrícola en forma predominante. Hoy la actividad en el campo genera el 25% de la riqueza total y da empleo al 75% de la población[37]. No es sólo la inclusión de

[34] http://www.oecd.org/publications/e-book

[35] http://www.wipo.int/ipstatsdb/output

[36] http://www.weforum/homepublic.nsf/Content/India

[37] http://www.weforum/homepublic.nsf/Content/India

la enorme fuerza laboral campesina sino el problema del ascenso de la condición rezagada en que se halla la mujer y su aprovechamiento en la industria del conocimiento. Más de la mitad de las mujeres indias son analfabetas, aunque el alfabetismo femenino en el rango de 15 a 24 años es de 67%; la taza de alfabetización masculina para todas las edades llega a 73%, y a 84% en el rango de 15 a 24 años. El gobierno central destina el 10.7% del presupuesto nacional para la educación, lo cual representa sólo el 3.3% del PIB[38].

Por más logros que haya en la innovación en biotecnología, nuevas fuentes energéticas, tratamiento de aguas residuales y construcción de vivienda e infraestructura, dotar a una población que sigue creciendo en forma sostenida no parece un resultado garantizado, cuando aún hoy alrededor de 400 millones de indios están sumidos en la pobreza. El marginamiento de una población tan grande, como es fácil de advertir, pesa sobre las buenas intenciones de constituir una sociedad de la información y el conocimiento, con un puesto de vanguardia en el desarrollo y aplicación de la ciencia y la tecnología. No debe pasarse por alto, que aún en esa situación muchos de los *clusters* indios en los que la investigación oficial y privada y su enlace con la industria van todas de la mano, sobresaldrán como poderosos tecnocentros de primera línea en el orden mundial. Al fin y al cabo, en la habilidad de los países para dotar los *clusters* de construcción, transferencia, aplicación y distribución de conocimiento reside el éxito de una economía basada en el conocimiento[39].

CONCLUSIÓN

Cuando abordamos a India, nos encontramos ante una compleja y respetable organización de sociedades con un pasado portentoso de ocupación intelectual, con maravillosos aportes a la humanidad en todas las áreas del conocimiento empírico y especulativo. Esta distinción es fundamental, porque por la doble vía védica y budista, la insistencia en la transmutación del dato sensible liberó la mente al vuelo trascendental, supeditando la indagación física a los arreglos especulativos. La intuición servida por la inducción, y no al revés, que es la forma cabal del desarrollo científico. El aporte real de la tradición india a la ciencia fue opacado, sin embargo, por la ocupación inglesa y el consiguiente aletargamiento en su actividad educativa, investigativa y filosófica.

Hoy día, como se dice en el argot deportivo, en el campo actual de la C&T India juega en las grandes ligas. Su posición se afianza con inversiones crecientes

[38] http://www.uis.unesco.org/profiles

[39] Gomes, Elmo et. alt., "The invisble handshake, the role of knowledge in the globalizing World", mim.

propias y de las empresas multinacionales, que arriban ansiosas de aprovechar la amplia disponibilidad de mentes preparadas para generar el conocimiento sofisticado que exige la industria contemporánea. Las inversiones indias en desarrollo del conocimiento están entre las 10 primeras del mundo tanto por los aportes del gobierno, que son los mayoritarios, como los de las empresas privadas. El país sobresale en innovación informática y biotecnológica, siendo ellos los campos en donde puede ejercer el liderazgo mundial en las próximas décadas. Empero, aún dista bastante de lograr un lugar de primer orden en el conjunto de la investigación científica y su aplicación industrial[40]. Esos puestos de privilegio se mantendrán bajo el control de los grandes ejes del dominio tecnocientífico, a saber Estados Unidos, Europa y Japón, el triángulo dorado del conocimiento de punta.

Entre las economías en desarrollo, India marca la pauta en esta materia, gracias al buen uso que está haciendo de su tradición intelectual y el aporte investigativo británico, en combinación con una política firme de promoción tecnocientífica. Llegar a la cima de la pirámide del conocimiento no es posible por ahora, dadas las limitaciones propias de una sociedad desvertebrada en estratos, donde una porción considerable de la población no logra ser incluida en la vida moderna, que implica la dotación de los recursos mínimos de ocupación, vida confortable y acceso a la educación superior. En el orden externo, la gran dificultad para que los logros de los científicos indios sean comparables con sus competidores choca con la sólida capacidad de los centros de C&T en los países industrializados, respaldados con suficientes recursos humanos, logísticos y financieros, que por al menos las dos próximas generaciones el gobierno indio no va a poder garantizarles a todos los programas que promueve. Inscritos en el grupo de los países proveedores de ciencia y tecnología, los centros indios van a asegurar una posición de primer orden sólo en ciertos campos donde el valor del desarrollo del conocimiento es menos costoso.

Son varios los mitos que circulan sobre las ventajas indias en el sector tecnocientífico actual. Los más corrientes son el bajo costo de la mano de obra y la herencia investigativa inglesa de corte empirista, recibida en su fase colonial. Sin desconocer el peso que tales factores han representado en la conformación de la capacidad india en ese campo, dejarlos como los factores centrales es presentar el asunto en forma reduccionista. En realidad, es necesario

[40] Uno de esos campos en los que India no marcha a la par de sus competidores es la investigación en partículas, estructuras y aparatos nanotecnológicos. Los países con mayor gasto en este frente son Europa en conjunto, Japón, Estados Unidos, China, Canadá, Australia, Corea, Taiwán y Singapur. Cfr. http://www.wtec.org/loyola/nano/00_es.htm

agregar a ellos el hecho que el país ha tenido una milenaria tradición de inquietud y producción intelectual, y que las políticas para el fomento tecnocientífico abrigadas desde la independencia han sido certeras y consistentes.

El auge de la civilización Indo-Sarasvati, en el tercer milenio a.C. da cuenta de la temprana exploración teórica del mundo, reflejada en la filosofía de los Vedas. En los albores de la edad moderna, Al-Beruni o Ibn Batuta testimoniaron los avances indios en medicina, investigación de todo tipo y alta educación. El despliegue portentoso de la sabiduría india en matemáticas, metalurgia, agricultura, medicina, construcción de barcos, comercio y estudio de lenguas es incomparable con otros centros civilizatorios del mundo antiguo. Sus ciudades estuvieron dotadas, antes que cualesquiera otras, con alcantarillado, sistemas naturales de refrigeración, diseño urbano previo y amplio uso de ladrillos producidos en horno. La construcción de teorías fue la ocupación de las escuelas *viharas*, centros intelectuales como la escuela Nalanda. Los imperios islámicos contribuyeron a difundir en Europa y el sureste de Asia esos conocimientos logrados, sin embargo, con la decadencia del imperio Mogul y la colonización británica, la versión de la sociedad india vertida al mundo vino a ser la de unos pueblos atrasados en todo sentido. Al no contar con la reconstrucción detallada de ese saber, como sí tuvo la suerte China, con el trabajo de Joseph Needham en más de 30 volúmenes, obra continuada por Needham Foundation, ha persistido la imagen de la sociedad india religionizada en exceso y, por ello, antiintelectual.

Tal vez no haya sido el principal propósito de la política india en C&T restaurar ese pasado rico en producción de conocimiento; lo cierto empero es que la formulación de planes de esa naturaleza tras la independencia no hubiera sido posible sin la vinculación a la riqueza intelectual del pasado. Al mismo tiempo, la creciente conciencia de centro intelectual milenario influirá en la confianza de la investigación sobre nuevos campos del conocimiento. De esta forma, la política tecnocientífica genera y obtiene nuevos estímulos, aparte de los creados por la competencia externa, y nos encontramos en el caso de una tradición que empuja al país a responder con más seguridad a los desafíos del futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Análisis y Prospectiva, Fundación Aluna, Santiago de Chile.

El Bhagavad Gita, Varias ediciones.

Far Eastern Economic Review.

Historia general de la ciencia, dirigida por Felipe Cid, Vol I: *Antigüedad y Edad Media*, Barcelona, Editorial Planeta, 1977.

John Keay. (2000). *India, A History,* London, Harper Collins Publishers.

L'état du monde, 2006.

OECD, Patent Database.

Rig Veda, Existen varias ediciones.

Siete sūtras del Dūgha Nikūya. Diálogos mayores de Buda, México. D. F., El Colegio de México, 1984.

UNCTAD, *DigitalDivide Report: ICT Difussion Index 2005,* Ginebra.

UNESCO, *UIS S&T Database*

Wikipedia, "Science and Techonology in Ancient India".

www.dbt.nic.in

www.mst.nic.in

www.oecddatabase

www.ibef.org_

www.indianembassy.org

www.indembassy.org.pe

http://www.wtec.org/loyola/nano/00_es.htm

http://www.digital_review.org/05_India

www.weforum.org

www.uis.unesco.org

García, Pío.
"¿Puede ser India el epicentro tecnológico del futuro?", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 229-250.

La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional

Margarita Marín Aranguren*

Profesora / investigadora
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia
correo electrónico
margarita.marin@uexternado.edu.co

Derechos humanos, minorías, migraciones, pobreza, comercio justo, medio ambiente son algunos de los temas que pasan las fronteras y entran a la agenda internacional. A primera vista se podría pensar que los hechos coyunturales les darían una jerarquía u otra, pero algunos analistas sugieren que son los sujetos del ordenamiento internacional[1] los que ponen estos temas en el orden del día. Otros más avezados, consideran que los actores[2] del sistema internacional, según el poder, logran ponerlos en la agenda. La realidad es que estas problemáticas no tienen dimensión temporal, pero coexisten en numerosas dimensiones. Lo que quizá pocos han advertido es que son problemas que de manera transversal atañen a la sociedad civil y deben ser abordados desde esta óptica, más aún ante la creciente ineficacia de

* Fecha de entrega, 25 de julio de 2006. Fecha de aceptación, 29 de agosto de 2006. Para este artículo se contó con la colaboración de Carolina Gámez, quien buscó algunos de los datos que aquí aparecen en el apartado de América Latina.

[1] Estados, organismos intergubernamentales, pueblos e individuos.

[2] Marcel Merle considera que los actores del sistema internacional son los estados, las organizaciones intergubernamentales y las fuerzas transnacionales (movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o a imponer su punto de vista en el sistema internacional). Ampliar información en Merle, Marcel, (1991). *Sociología de las relaciones internacionales*, 2a. ed., Madrid, Alianza Universidad.

las organizaciones intergubernamentales para afrontar fenómenos de dimensiones globales.

El sistema internacional es un sistema complejo. Es decir, el sistema es más que la sumatoria de las partes, está autoorganizado y tiene un comportamiento difícilmente predecible. Además es abierto y disipativo, y sus interrelaciones están regidas por ecuaciones no-lineales. Entonces, se requiere hacer un análisis que involucre esta circunstancia. Ello implica, pensar el sistema internacional no precisamente anárquico como correspondería a la tradición maquiaveliana o hobbesiana; ni «concreto, físicamente delimitado y cerrado sobre sí mismo», como lo sostiene Merle[3], quien también considera que «carece de un modo adecuado de regulación»[4]. Para entenderlo mejor, se deberían investigar esas zonas borrosas, concretamente las redes y los canales de comunicación entre los diferentes actores del sistema. Mirar las relaciones de interfase donde la sociedad civil desempeña un papel cada vez más protagónico en los distintos niveles y tratar de hallar las polivalencias existentes. Como dirían los teóricos de la complejidad ésta no resulta de sus elementos sino de las interacciones no lineales, pues los fenómenos ocurren en el filo del caos. «Se trata de fenómenos caracterizados por inestabilidades, rupturas de simetría, turbulencias, cambios súbitos, impredecibilidad y no linealidad»[5].

Luego, advertir las rupturas en el sistema internacional permite percibir una acomodación diferente, pues la mayor de las estabilidades (el Estado-nación) ha sufrido transformaciones. Para algunos una adaptación necesaria porque el entorno ha cambiado. También se puede advertir que, simplemente, son otras formas de juego: diferentes a los de sumatoria cero. Pueden ser más inclusivas, y para ello «negocian, comentan y meditan los contratos o pactos sociales entre individuos y los centros de poder político y económico»[6]. Y con esto se está mencionando a la sociedad civil global, diversa, creativa y caótica, como actor del sistema internacional.

En este documento se pretende mostrar que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) son sólo un componente más de la sociedad civil global, que a su vez se constituye en otro actor del sistema

[3] Ibid., p. 153.

[4] Ibid.

[5] Maldonado, Carlos, (2005). *Termodinámica y complejidad*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Ver también en Maldonado, Carlos, (2004). «¿Qué son las ciencias de la complejidad?», en revista *Zero*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, septiembre, p. 109.

[6] Es la definición de Mary Kaldor sobre sociedad civil global, en Kaldor, Mary, (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, España, Tusquets Editores, p. 26.

internacional. Tiene sus propias formas de autoorganización y ha desarrollado nuevas estructuras de comunicación, muy de la mano con los desarrollos tecnológicos. Ejerce influencia en la toma de decisiones públicas globales. Incluso, logra crear nuevos escenarios que obligan la mirada mundial. En este orden de ideas, es imperativo analizar cómo interactúa e intentar visualizar los temas que le son propios en un contexto «glocal». Para ello se revisarán varios casos y se dará una rápida mirada regional.

EL NUEVO ACTOR: LA SCG

A primera vista, se podría considerar que las relaciones internacionales son explicadas de manera amplia con la teoría realista que tiene al Estado como la principal unidad de análisis, en donde las relaciones entre los distintos actores son, por naturaleza, antagónicas. Sin embargo, en el siglo XXI es preciso analizar la realidad internacional como un sistema complejo que está atravesado por múltiples factores y éstos hacen que se desarrollen infinidad de relaciones horizontales entre los actores. Éstos sencillamente interactúan y se adaptan.

Parecería, entonces, que se debería recurrir a las teorías liberales porque aceptan la pluralidad de actores en los análisis, pero ni las más generosas llegan a reconocer a la sociedad civil global. En el mejor de los casos, consideran a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como las representantes de la sociedad civil en el sistema internacional. Hoy, la globalización nos obliga la mirada en múltiples dimensiones, que permitan observar y reflexionar sobre los actores y sus problemas en un contexto glocal que implica particularidades locales con impactos globales. Aquí nos referiremos a la sociedad civil global que, como se anotó anteriormente, tiene sus propios problemas.

Basta una mirada atrás y ubicarse cronológicamente en la Guerra Fría. En 1945, las ONG lograron que en el artículo 71 de la Carta de Naciones Unidas[7], no sólo se les reconociera sino que les otorgara el «estatus consultivo» en el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Después de ese hito, se puede descubrir lo que algunos han llamado el «efecto hongo» de las organizaciones no gubernamentales. Las estadísticas lo dejan ver claramente: De las 41 ONG que tenían «estatus consultivo», en 1948, en el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ONU), hoy la cifra

[7] En el art. 71 de la Carta puede leerse: «El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales… ».

puede pasar de los cuatro dígitos[8] en la Asamblea General. Antes sólo podían ser invitadas, pero ahora han ganado el derecho de registrarse para intervenir en las discusiones. Lo que es más, hay ONG que tienen carácter de «observadores». Desde 1990, algunas ONG han ganado el derecho de ser invitadas a la Asamblea General bajo esta modalidad. La primera fue el Comité Internacional de la Cruz Roja[9], y cuatro años más tarde fue invitada la Federación Internacional de la Cruz Roja[10]. Incluso, en la nueva diplomacia de la ONU, llega a hablarse de «socios» o «aliados». Peter Willetts dice que así se evidencia no sólo el peso que tienen sino el papel que están asumiendo, y no es precisamente para reemplazar al Estado. Willetts es un convencido de que las ONG y los gobiernos tienen papeles diferentes como participantes y negociadores, respectivamente, pero que lo importante es que cada uno contribuye a la gobernanza global[11].

Lo claro es que se han dado una serie de transformaciones en la ONU y ahora, cuando se trabaja en la reforma de la organización, se discuten alternativas para mejorar la interacción con la sociedad civil dado que «establecer relaciones constructivas entre la ONU y la sociedad civil ha dejado de ser una opción para convertirse en una realidad», según se anota en el documento del grupo de eminentes que preside Fernando Henrique Cardozo[12]. Estos cambios y reconocimientos no paran allí. También se han ampliado a la banca internacional. Al revisar los datos, se encuentra que entre 1973 y 1980 sólo el 6% de los proyectos que adelantaba el Banco Mundial (BM), se ejecutaban con el concurso de las ONG, pero en el 2002 las estadísticas registraron un 70%. Puede verse el alto salto porcentual comparando casi 30 años.

Aquel «efecto hongo» volvió la mirada de la comunidad internacional que pareció sorprenderse al tener al lado más de 10.000 ONG en el mundo, más de 30 veces el número de organizaciones intergu-

[8] Baiges anota que para el 2002 más de 1.500 ONG estaban acreditadas ante la ONU. Luego, la cifra debió aumentar en los años corridos.

[9] El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es una organización imparcial, neutral e independiente, que tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, así como de prestarles asistencia.

[10] Organización Humanitaria fundada en 1919 en París tras la Primera Guerra Mundial. Se observó la necesidad de crear una Organización que agrupara a la Cruz Roja y a la Media Luna Roja nacionales, en materia de cooperación y ayuda.

[11] Willetts, Peter, (2000). «From Consultative arrangements to Partnership: The changing status of NGOs in diplomacy at the UN», en *Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 6, No. 2, Apr.- June, pp. 191 – 212.

[12] www.un.org/spanish/reforma/civil-society.html Consultado 19 de junio de 2006.

bernamentales[13], interviniendo en temas como desarrollo, desarme, drogas, y que fácilmente sobrepasan los presupuestos de estados pequeños. Incluso, ONG como Amnistía Internacional llega a manejar más recursos que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Pero las ONG son sólo un componente de la sociedad civil global (SCG). Sigamos con la retrospectiva en el contexto internacional para ubicar el nuevo término. Mario Roitter[14] recuerda que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) quizá fue el primero en utilizar en su literatura «organizaciones de la sociedad civil», luego fue el Banco Mundial y también lo acogió el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde antes se consideraba sólo las ONG. Lo que hay que tener claro es que hoy no son los únicos: el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad Caribeña (CARICOM), para sólo citar algunos ejemplos, también reconocen las organizaciones de la sociedad civil.

Otro aspecto que no puede perderse de vista es que cada uno tiene acepciones diferentes para el término. Unas definiciones son descriptivas y otras normativas, pero en este documento nos referiremos a la definición de Mary Kaldor, anteriormente citada, retomando con énfasis la propuesta de Carlos Maldonado[15] cuando señala que la sociedad civil debe estudiarse por los problemas que le son propios, como las migraciones, minorías, género, entre otros.

Ahora bien, la historia señala varias acciones conjuntas de la sociedad civil, y puede decirse que no hay un consenso exacto del nacimiento de la sociedad civil global. Autores como Mary Kaldor señalan a 1989 como la fecha en la que «grupos, redes y movimientos comprenden los mecanismos a través de los cuales los individuos negocian y renegocian los contratos sociales o pactos políticos a escala global»[16]. Otros internacionalistas prefieren fijar «la batalla por Seatle», 1999, como el hecho que marca la ruptura. En esa ocasión, se intentó detener la tercera reunión ministerial de la OMC.

---

[13] Pearson, Frederic & Rochester, Martin, (2000). *Relaciones internacionales. Situación global siglo XXI*, Bogotá, McGraw Hill, p. 332.

[14] Roitter, Mario, (2004). «El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil», en Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-32, documento on line www.neticoop.org.uy/documentos/doc0343.pdf consultado 20 de mayo de 2005.

[15] Maldonado, Carlos, (2000). *Sociedad civil. Racionalidad colectiva y acción colectiva*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

[16] Kaldor, Mary, (2005). Op. cit., p. 107.

En palabras de Neera Chandhoke «fue una protesta masiva en la que estuvieron presentes 700 organizaciones sociales y 40.000 estudiantes, trabajadores, grupos religiosos e incluso representantes de los negocios y las finanzas»[17]. Luego vendrían Génova, Québec, Praga, Copenhague, todos caracterizados por ser movimientos antiglobalización.

Lo cierto es que hay una cantidad de campañas como las que tuvieron lugar en 1998 con epicentro en París, donde organizaciones[18] de Estados Unidos, Europa, Australia y de varios países del sur se opusieron a los fundamentos y efectos del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). Luego de varias protestas en los mismos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de manifestaciones populares en el sur, y especialmente luego de una carta firmada por una coalición de 565 grupos de 68 países se exhortó a suspender las negociaciones que, casi en secreto y sin participación pública, llevaban ya tres años.

En esta ocasión las organizaciones desarrollaron una serie de acciones que, sin lugar a dudas, surtieron sus efectos. Una de ellas fue «la jornada nacional de llamadas», donde el público telefoneaba a senadores y negociadores estadounidenses urgiéndoles rechazar el AMI. De esta manera, el grupo «Ciudadano Público» (liderado por el entonces defensor del consumidor Ralph Nader), y Amigos de la Tierra, ganaron adeptos en el Congreso de Estados Unidos. En Holanda, las acciones fueron un poco diferentes, varios activistas ingresaron al Ministerio de Economía, donde se concentraban los negociadores y en el vestíbulo construyeron una «fábrica» con cajas de cartón para indicar que las inversiones estarían fuera de control con el AIM. En Inglaterra se desarrollaron manifestaciones paralelas en Londres, Oxford, Brighton y Essex, y también buscaron el apoyo de los medios masivos de comunicación como el periódico *The Guardian*, que no sólo tenía artículos críticos sino que publicaba cartas del público y de líderes que rechazaban el AMI. En Finlandia se valieron del teatro callejero para socializar lo que estaba pasando.

Los hechos claramente muestran que la SCG también tenía algo que decir frente a los problemas que le tocaban directamente. Muy rápido se organizaron bajo un objetivo visiblemente internacional, las corporaciones globales y las instituciones económicas internacionales y utilizando

[17] Chandhoke, Neera, (2002). «The limits of Global Civil Society», en *Global civil society*, Oxford, Oxford University Press, p. 40

[18] Vale la pena mencionar a: American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, Amnesty International, the Australian Conservation Foundation, the Council of Canadians, Friends of Herat, Oxfam, Public Citizen, the Sierra Club, Third World Network, The United Steelworkers of America, the Western Governors´ Association and World Development Movement.

los desarrollos tecnológicos han logrado informar para que la sociedad participe de manera activa en las decisiones que le involucran. Justamente esta amplia dimensión es la que marca la diferencia con las protestas que se dieron en Estados Unidos o en Europa Occidental, en la década del sesenta. Allí se atacaba al Estado, en cambio luego de la caída del muro de Berlín, definitivamente, el referente es global.

Así se percibe en el «Llamado mundial a la acción contra la pobreza» con la banda blanca que se izó en varios hitos arquitectónicos como el puente sobre la bahía de Sydney (Australia), la fuente Trevi en Roma (Italia), la puerta de Branderburgo en Berlín (Alemania), o el árbol del algodón en Sierra Leona; y en los conciertos simultáneos en Londres, París, Roma Berlín, Tokio, Filadelfia, Barrie, Johannesburgo y Moscú, que se realizaron en julio del 2005. También en otros casos más formales, como el tratado para prohibir la producción, almacenamiento y uso de minas anti-persona (minas quiebrapatas, como se les conoce en Colombia). Hoy es un tratado al que adhieren los estados, pero nació con una campaña de más de 1.000 organizaciones que utilizando el internet, pusieron en red a cientos de personas que decidieron apoyarla y se llegó al Tratado de Ottawa.

Como aquellas cruzadas de reciente recordación, también se pueden señalar antecedentes un poco híbridos. Localmente se llamó la atención sobre el tema ambiental y se potenció el significado de los impactos globales de las problemáticas ambientales. La sociedad se organizó en cada uno de sus territorios y luego el mundo se enteró. En la Cumbre de la Tierra, en 1992, cerca de 2.400 representantes de organizaciones se dieron cita en Río de Janeiro para alertar al mundo sobre la urgencia de un desarrollo sustentable. Uno de los logros fue la creación del Comité para el Desarrollo Sostenible y, obviamente, la sociedad civil entró a jugar un papel destacado.

Sin embargo, el resultado más importante de Río fue el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), ratificado por 188 países. Allí se establece la conservación con un uso sostenible y se urge una distribución de utilidades por acceso a los recursos (se exige el certificado de origen). Un logro más de la sociedad civil global, que no sólo llevó a cabo acciones paralelas en la Cumbre sino que entró a jugar un papel activo en tanto informadora y analista de los temas que allí se estaban discutiendo. De hecho, los borradores del CBD fueron discutidos por la sociedad civil y circularon entre los diplomáticos y sus asesores, para luego ser acogidos, firmados y ratificados. Básicamente podría decirse que las decisiones tomadas en el último decenio, en materia medio ambiental, son desarrollos de lo planteado en la Cumbre de la Tierra.

Si se escudriña en cualquiera de los casos anteriormente señalados, se encontrará que las ONG se destacan, pero hay otras formas de organización civil que han estado y están presentes para poner los temas de la sociedad civil global en la

agenda internacional, discutir en el proceso de toma de decisiones y monitorear la implementación de las políticas con las cuales se han comprometido los gobiernos. Un ejemplo se encuentra en el trabajo activo que desarrolla el movimiento obrero cuando se trata del respeto por las libertades sindicales.

Ellos también están presentes cuando se discuten acuerdos y tratados comerciales, como es el caso de los Tratados de Libre Comercio (TLC) que se han y están negociando con Estados Unidos. No sólo los sindicalistas, las organizaciones campesinas e indígenas, gremios y estudiantes han encontrado formas de unir esfuerzos para influir en las decisiones. En algunos casos lo logran, en otros no. Lo cierto es que cada vez se conocen más alianzas, coaliciones y redes, como la «Red de la Región Andina y Estados Unidos que enfrentan los TLC». Interconectados electrónicamente manejan información, la socializan, hacen análisis desde diferentes perspectivas y redactan documentos que circulan entre los tomadores de decisión, sus asesores y la misma sociedad civil.

Definitivamente, la manera como sean tratados los temas propios de la sociedad civil global y los desarrollos que se van dando en el sistema internacional resultan interesantes en este análisis. Veamos el caso del Estatuto de Roma, que posibilitó la creación de la Corte Penal Internacional[19] para juzgar crímenes de guerra, genocidio y violaciones de *Lesa Humanidad*. Una claridad que debe hacerse es que si bien cerca de 140 estados lo firmaron y unos 100 lo han ratificado, fue una Coalición de ONG[20] la que, a nivel mundial, coordinó el trabajo de más de 2.000 miembros de gobiernos, organizaciones internacionales y el secretario de Naciones Unidas. Las organizaciones de la coalición no sólo participaron en la Conferencia de Roma[21], sino que en cinco años (de 1998 al 2003) coaduyugaron para que estableciera y ratificara el Tratado de Roma que hizo posible la creación de la Corte Penal Internacional.

Iglesias[22] como los cuáqueros y la menonita, organizaciones como Amnistía Internacional y movimientos como el Federalista Mundial se apoyaron en los

[19] La idea inicial la tuvo uno de los fundadores de la Cruz Roja Internacional, Gustave Moynier, en 1872.

[20] El Comité Coordinador de la Coalición estuvo integrado por: Amnistía Internacional, Asociación pro Derechos Humanos (Perú), Asociación Europea de Estudiantes de Derecho, Federación Internacional de Ligas de Derechos del Hombre, Human Rights Watch, Comisión Internacional de Juristas, Primero Derechos Humanos, No hay paz sin justicia, Parlamentarios por una acción global, Movimiento federalista mundial, entre otros.

[21] En Roma estaban 236 organizaciones, la mitad de ellas de derechos humanos o barras de abogados.

[22] Marlies Glasius da cuenta de judíos, musulmanes, budistas, entre otros grupos religiosos, y cómo en la Corte Penal Internacional quedaron plasmadas las ideas de la justicia punitiva a la restaurativa.

medios masivos de comunicación para difundir las ideas fundamentales de la Corte. Se organizaron en tres equipos de diseminación de información y crearon un informativo *On the Record* que distribuyeron electrónicamente, para que no sólo los diplomáticos estuvieran al tanto de las discusiones sino que la información llegara a las organizaciones sociales y éstas se encargaban de difundirla internamente. Eran informes de ONG, donde mostraban varias miradas de lo que se estaba discutiendo; y artículos legales escritos por especialistas. Unos y otros fueron material base para una serie de seminarios, conversatorios y conferencias que empezaron a darse alrededor del mundo sobre las ventajas y desventajas que tendría para la sociedad global contar con una institución internacional que sancionará penalmente los crímenes de lesa humanidad.

Si bien las sedes principales de la coalición estuvieron en Nueva York y La Haya, la campaña fue global. Entre las acciones que adelantaron Marlies Glasius[23] destaca el *lobby* con los representantes de estados y de las organizaciones intergubernamentales; los artículos de prensa que lograron publicar y los reportes que incentivaron en los medios de comunicación la creación de una Corte Penal Internacional, además de los documentos que expertos elaboraron; la cantidad de seminarios y conferencias que tuvieron lugar; buscaron y dieron soporte a ONG del sur e incentivaron los debates con expertos; facilitaron especialistas a las delegaciones de países pobres y coordinaron acciones de visibilidad en las calles alrededor del mundo.

Con esa campaña uno tendería a pensar que el gran éxito fue la democratización de la discusión, mucho más si se considera que tradicionalmente los temas concernientes al derecho internacional son secretos, pero quizá la mayor contribución está en la transparencia que logró la sociedad civil global en un proceso de esta categoría. Marlies Glasius señala que «la sociedad civil y el derecho internacional son interdependientes, y cada uno necesita del otro para poder desarrollarse a futuro»[24]. De hecho, la misma Glasius reconoce que «la contribución de la sociedad civil global en le proceso de establecimiento de la CPI fue, ante todo, el de haber fortalecido y apoyado, en forma continua, a los estados, y a ciertas facciones dentro de los estados, en la consecución de este interés general»[25].

Cualquiera de los ejemplos antes se-

[23] Glasius, Marlies, (2002). «Expertise in the cause of justice: Global civil society influence on the statute for an International Criminal Court», en *Global civil society 2002*, Oxford, Oxford University Press, pp. 137 - 168.

[24] Ibid.

[25] Glasius, Marlies, (2004). «La Corte Penal Internacional: una sociedad civil global», *Pensamiento Crítico*, en http://pensamientocritico.org/margla0405.htm Consultado 31 de agosto de 2005.

ñalados permite identificar con claridad a la sociedad civil global como un actor del sistema internacional, que elásticamente se organiza y utilizando los medios masivos, logra comunicar lo que está pasando, en un lenguaje que no sólo es accesible a la sociedad sino que traduce –para los tomadores de decisión–, los documentos técnicos y descubre sus efectos para la sociedad en general.

Craig Warkentin y Karen Mingst[26], quienes adelantaron un estudio sobre las instituciones internacionales, el Estado y la sociedad civil global en la era de las redes globales, muestran que el éxito o el fracaso de un tema estará en el marco que se le dé al discurso público, el liderazgo público y privado que se logre en el asunto, el trabajo que se adelante con otros actores, las posibilidades democráticas que se tengan para incluir demandas de abajo hacia arriba y –definitivamente– la capacidad de respuesta rápida y efectiva cuando se discute un tema de política internacional. En cada uno de estos puntos, la sociedad civil global ha dado una lección que debe considerarse para futuros análisis, pues ella se adapta utilizando los medios disponibles con los nuevos desarrollos tecnológicos como el uso de video-conferencias, desarrollan foros en línea y utilizan el Internet para llegar rápidamente a sitios distantes, pero en donde se tienen problemáticas similares. Usan el correo electrónico para intercambiar ideas y en especial para conocer la manera exitosa de abordar una temática. Básicamente, entran en la era de la información y con ella logran mayor transparencia e incrementan la democracia, en tanto que permiten una participación más amplia. Entonces, aquel principio que afirma que a mayor complejidad, mayor adaptabilidad indica que es imperativo no sólo considerar a la sociedad civil global como actor sino analizar las sinergias que esta realidad envuelve.

LOS NUEVOS ESCENARIOS

Analizar el sistema internacional en la era de la globalización implica cambiar el enfoque que indica que las relaciones internacionales se desarrollan en espacios físicos fijos e inmutables. Hoy se requiere mayor flexibilidad, toda vez que hay interacción en forma de comunicaciones internacionales, intercambio de embajadores, presiones de otros actores diferentes al Estado, más herramientas internacionales (tratados, acuerdos), muchos mecanismos alternativos, además de reuniones, asambleas, convenciones y conferencias que en muchas ocasiones no tienen lugar fijo de realización sino que son itinerantes.

[26] Warkentin, Craig & Mingst, Karen, (2000). «International institutions, the State, and Global Civil society in the Age of the World Wide Web», *Global Governance. A review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 6, No. 2, Apr. – June, pp. 237 – 257.

Aún así, la sociedad civil global siempre ha estado presente en los escenarios tradicionales, discutiendo los temas que le son propios. Antes se mencionó a la banca multilateral, veamos en detalle: el BID, desde 1959, no sólo financia actividades de las organizaciones de la comunidad, las cooperativas, los microempresarios, los movimientos obreros, religiosos, poblaciones indígenas, minorías étnicas y las ONG sino que dialoga y apoya a la sociedad civil en la búsqueda de consensos en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en Haití apoyará la administración del recién posesionado presidente René Préval y han firmado el acuerdo de buena gobernanza; en Panamá, apoyarán el programa de seguridad para prevenir la violencia juvenil. El BM, desde la década del setenta interactúa con la sociedad civil, entendiendo a organizaciones comunitarias, ONG, organizaciones de pueblos indígenas, organizaciones de caridad, asociaciones profesionales, sindicatos, grupos religiosos, fundaciones y universidades. Con ellos maneja tres metodologías de integración[27]. El FMI, en la década del ochenta comenzó a trabajar con las asociaciones confesionales, las organizaciones laborales, los grupos comunitarios, las ONG, las fundaciones filantrópicas, los foros comerciales y los centros de investigación y estudio. Desde entonces, cuando adelanta misiones de evaluación, también se reúne con las organizaciones de la sociedad civil y los residentes realizan consultas para preparar estrategias para la reducción de la pobreza. Problema propio de la SCG, y el hilo conductor que se puede encontrar es la búsqueda de la cohesión social.

La preocupación es global, y por ello se precisa revisar algunos escenarios más. La Asamblea General de la ONU, entrega un caso que en derecho internacional es ampliamente estudiado, y que surge por inquietud de la Red Mundial de Grupos Pro Alimentación Mundial Infantil (IBFAN). Esta organización, que surgió en 1979, libró una campaña contra Nestlé, cuando esta multinacional instó a las madres lactantes a que alimentaran a sus bebés con leche en polvo (que estaba enriquecida con vitaminas y minerales), luego de lo cual se dispararon las tasas de mortalidad infantil. IBFAN comprobó que la empresa fallaba en los controles de calidad sobre los alimentos que producía para infantes, y entró en campaña mundial para que la sociedad reaccionara a las falsas promesas que se anunciaban en los comer-

[27] «1.- Facilita el diálogo y la asociación entre la sociedad civil y los gobiernos por medio de recursos, capacitación y respaldo técnico; y con frecuencia cumple funciones de convocatoria. 2.-Dialoga con organizaciones de la sociedad civil y les consulta son respecto a problemas, políticas y programas; presta atención a sus perspectivas y les invita a dar sugerencias. 3.- Asociación directa con las organizaciones de la sociedad civil a través de la contratación de servicios de asistencia técnica y capacitación, financiación de iniciativas de la sociedad civil y de gestión de programas conjuntos». Ampliar información en www.worldbank.org

ciales de radio y televisión. En esa ocasión, la sociedad civil trabajó en dos estrategias globales. De un lado, en la misma sede de la ONU, exhortó a la Asamblea General a exigir a los países miembros unos estándares mínimos para que las empresas productoras de alimentos para bebé las cumplieran. De otro lado, instó a la acción colectiva y miles de ciudadanos del mundo se dirigieron a la casa matriz de la multinacional para depositar un muñeco, cada segundo, y simbolizar con ello el número de niños que -alrededor del mundo- morían por haber cambiado la leche materna por la leche en polvo. Adicionalmente, miles de consumidores en el mundo, se abstuvieron de comprar productos Nestlé, lo que tuvo un impacto negativo en las ganancias de la empresa multinacional. Dos acciones que se adelantaron sincronizadamente en escenarios distintos y permitieron una opción de vida para miles de personas en el mundo.

Otro escenario es el foro que provee la conferencia ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Antes que nada debe mencionarse que en el párrafo 2 del art. V del Acuerdo de Marrakech, específicamente, se «reconoce la función que pueden desempeñar las ONG para acrecentar la conciencia pública de las actividades de la OMC»[28]. De hecho, desde el Acuerdo General Tarifario (1947), las ONG han hecho un seguimiento al sistema multilateral de comercio, como ya se anotó con el caso del Acuerdo Multilateral de Inversión.

En el caso del AMI, las ONG, en un lenguaje más accesible, mostraron las implicaciones de lo que se estaba discutiendo en términos medioambientales, de desarrollo, derechos humanos y gobernabilidad democrática. De esta manera cambiaron el escenario exclusivo para técnicos y diplomáticos y lo ampliaron para que la sociedad mundial se enterara, rápidamente, de las discusiones que a puerta cerrada se estaban llevando a cabo. Así, no sólo la SCG se mostró bien informada, con argumentos legalmente sustentados, sino que permitió mayor transparencia y posibilitó una decisión[29]: declinar el AMI, que en otro escenario no hubiera tenido posibilidades. Lo que hay que hacer notar es que las ONG son un componente clave de la sociedad civil global, parafraseando a Ronnie Lipschutz[30], quien también realza la efectividad del trabajo en red de estas organizaciones y señala cómo la SCG ha hecho del internet una poderosa herramienta política.

Ahora bien, para acrecentar la conciencia pública de las actividades de la OMC, se permite a las ONG asistir a las conferencias

[28] www.wto.org/spanish/forums_s/ngo_s/ngo_s.htm 16 de abril de 2006.

[29] Cuando Bélgica y Francia se retiraron del Acuerdo, los negociadores independiente y separadamente señalaron la fuerte presión que ejerció la sociedad civil. Ambos manifestaron sorpresa por la rapidez con que se organizó la sociedad y la manera como se truncó el Acuerdo.

[30] Warkentin, Craig & Mingst, Karen, Op. cit., p. 239.

ministeriales, participar en simposios (donde se puede debatir de manera informal con los representantes de los países miembros), además del contacto cotidiano con la Secretaría (a través de documentos). Estos mismos canales han sido utilizados para insistir en el mandato de Doha[31], en el sentido de sintonizar a la OMC con el Convenio de Diversidad Biológica (tiene plazo extendido para finales del 2006). Varias ONG que le hacen seguimiento, han insistido en que se debe proteger el conocimiento tradicional, el folclor y los derechos de las comunidades de donde son tomados los recursos para patentar. Es más, muestran cómo el trabajo que se logró en la Comunidad Andina de Naciones con las decisiones 486, 391 y 523 son verdaderos ejemplos de cómo hacerlos compatibles.

En la CAN se ha defendido que «los mecanismos de acceso a los recursos genéticos y al conocimiento tradicional deben asegurar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica a los países de origen con todo tipo de beneficios, incluyendo beneficios monetarios, transferencia de tecnología, desarrollo de productos de valor agregado y mejora de las economías a favor de nuestros pueblos, particularmente de nuestras comunidades locales»[32]; por ello en la reunión de noviembre de 2002, celebrada en Cusco, se instó a la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica a que iniciara lo antes posible «las negociaciones dentro del marco del Convenio, hacia un régimen internacional para promover y salvaguardar la distribución equitativa de los beneficios que surgen de la utilización de los recursos genéticos, de acuerdo con el pedido de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible»[33].

A pesar de que indirectamente se ha hecho referencia a la Comunidad Andina de Naciones, vale la pena adentrarse un poco más en este escenario que siendo regional ha demostrado servir de referente global. El propósito en la Comunidad es elaborar una agenda de integración andina desde la sociedad civil y sensibilizar a los diversos actores sociales de los países miembros sobre las posibilidades de acción conjunta. En este sentido, es incluyente y ha ampliado el número de componentes desde 1998; quizá por ello la participación en el proceso de integración se manifiesta a través de la formulación y presentación de las opiniones o puntos de vista de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos. Así lo estipula en las

[31] Declaración de Doha, de la Cuarta Conferencia Ministerial, celebrada en noviembre de 2001. Ampliar información en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dohaexplained_s.htm

[32] http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco29-11-02.htm, Consultado 5 de junio de 2006.

[33] http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco29-11-02.htm Consultado 5 de junio de 2006.

decisiones 441, 442 y 464. Mucho más, busca el diálogo y la concertación de los intereses indígenas. Por eso, en mayo de 2002, la mesa de trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas fue elevada a la Decisión 524, como instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración. Además, para promover la activa participación de las instituciones públicas y privadas, vinculadas con la defensa de los derechos del consumidor, estableció una mesa de trabajo sobre Promoción y Protección de los Derechos del Consumidor, mediante la Decisión 539. Tal como en su momento lo reconoció el entonces secretario general de la CAN, Guillermo Fernández de Soto, «el proceso de integración se basa en un trípode, en donde los gobiernos, los sectores empresariales y los demás actores de la sociedad civil son fundamentales para lograr mayores resultados"[34].

No cabe duda que con las decisiones señaladas, se ha marcado un hito para la cohesión social y política en América Latina. Los temas han llegado a la agenda, y los caminos para resolverlos involucran una escala micro y una macro en relación con los estados, las organizaciones de la misma sociedad civil y las fuerzas transnacionales del sector público y privado. Ello implica considerar un escenario más grande, donde se suceden las relaciones internacionales y visualizar un espectro más amplio de interlocutores.

Sin embargo, la sociedad civil abre otros escenarios. Inicialmente, y a lo largo de la década del noventa, fueron cumbres paralelas como la de Río de Janeiro, en 1992; la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos, en 1993; la Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing, en 1995; el Foro Económico Mundial de Davos, en 1999 (Ver Cuadro conferencias y cumbres de ONU y papel de SCG).

Los nuevos escenarios no son las calles, donde se protagonizan las actividades que registran los medios masivos de comunicación. Tales como las marchas de protesta como las que se dieron contra la guerra en Iraq, y de las que el pasado 21 de julio dieron cuenta los noticieros y periódicos y que tuvieron lugar en Inglaterra, Holanda y Australia para oponerse al bombardeo de Israel en el Líbano.

En el mismo contexto de las movilizaciones globales, el Foro Social Mundial que articula redes y movimientos sociales se convierte en un escenario propio de la sociedad civil global que vuelve la mirada de todos los actores del sistema internacional. En este espacio se pretenden plantear respuestas a la pobreza y la falta de democracia, mediante el intercambio de experiencias que posibiliten la construcción de un futuro más digno para la humanidad y el planeta.

En el 2000, se tuvo la idea de rea-

[34] http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np2-7-03.htm Consultado 8 de junio de 2006.

CUADRO NO. 1

Conferencias y cumbres de ONU y papel de SCG

Año	Evento	SCG
1990	Cumbre mundial a favor de la infancia	Los actores no estatales tuvieron un importante papel en el proceso, especialmente las ONG.
1992	Cumbre de la Tierra	2.400 representantes de organizaciones de la sociedad civil y 17.000 individuos asistieron al foro paralelo de las ONG. El evento fue cubierto por 10.000 periodistas. Se estableció la Agenda 21.
1993	Conferencia mundial sobre derechos humanos	La sociedad civil jugó un papel importante enfatizando la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos.
1994	Conferencia internacional sobre población y desarrollo	Se formula el programa de acción y por primera vez se reconocen los derechos reproductivos como derechos humanos.
1995	Cumbre mundial sobre desarrollo social	La sociedad civil centra la atención en el lado negativo de la globalización y el crecimiento de la brecha entre pobres y ricos, la inestabilidad laboral y los servicios sociales.
1995	Cuarta conferencia mundial sobre la mujer	La conferencia atrajo a miles de ONG que organizaron un foro paralelo que logró influenciar la agenda de la conferencia y los documentos que circularon, a través del uso de redes.
2000	Sesión especial de la Asamblea General: Mujer 2000: género, equidad desarrollo y paz para el siglo XXI	Se reafirmaron los compromisos de Beijin y se hizo énfasis en darle mayor importancia a los temas de género en las acciones y acuerdos de las Naciones Unidas.
2000	Cumbre mundial sobre desarrollo social	Asistieron 35 jefes de Estado, 4.791 delegados oficiales y 2.045 representantes de ONG.
2000	Cumbre del milenio	Naciones Unidas llamó a la sociedad civil a fortalecer la Declaración del Milenio, que enfatizaba la necesidad de crear unas fuertes alianzas con la sociedad civil para alcanzar las metas trazadas.
2001	Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia.	La controversia marcó esta conferencia que se centro en minorías, género, educación, religión, sida, indígenas y trata de blancas.

Año	Evento	SCG
2002	Conferencia internacional sobre financiamiento del desarrollo	La participación de las ONG fue modesta.
2002	Cumbre mundial sobre desarrollo sostenible	El FSM organizó una serie de eventos paralelos a la cumbre mundial.
2004	Tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre los países menos adelantados	Participaron 193 estados y miles de organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Traducción y adaptación de la autora, tomado de Richard Falk (2006). «Reforming the United Nations: Global Civil Society perspectives and initiatives», en Marlies Glasius, Mary Kaldor & Helmut Anheier (Eds). *Global civil Society 2005/6*, Londres, Sage Publications.

lizar un Foro Social alternativo al Foro Económico de Davos. Así, en enero del 2001, se llevó a cabo el Primer Foro Social y desbordó todas las expectativas. En esa ocasión, se reunieron cuatro mil delegados de mil organizaciones de 120 países. Igualmente, participaron 15.000 inscritos libres; es decir, no representaban organizaciones específicas. De ellos 3.000 eran jóvenes. Con esa movilización masiva, los medios tuvieron que informar lo que allí se discutían y así se visibilizaron de manera contundente en la arena política internacional.

El crecimiento fue geométrico, al año siguiente, en el 2002, para el II Foro los inscritos registrados eran 15.000 que representaban 4.900 organizaciones de 131 países. También se abrió paso a la inscripción libre que alcanzó un cifra récord de 35.000 personas, siendo 11.600 los jóvenes que se desplazaron de 52 países diferentes (Ver Cuadro: Crecimiento del FSM). Desde entonces, el Foro de Porto Alegre, más conocido como Foro Social Mundial (FSM) cuenta con observadores o delegados de gobiernos, instituciones internacionales, además de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil global que llegan a discutir temas esenciales para hacer «otro mundo posible» como reza el eslogan. Una de las particularidades de este nuevo escenario es que los temas son discutidos de manera abierta y pluralista como ha sucedido en los debates que se han dado en torno a la guerra y el terrorismo. Lo más importante es que es un espacio de construcción de alternativas. «Porto Alegre quisiera asegurar la supervivencia de la humanidad y su futuro. Elabora propuestas concretas para una nueva gobernanza mundial necesaria y urgente»[35].

Definitivamente el FSM proporciona

[35] http://www.jesuit.ie/ijnd/FSM-sp.pdf#search='foro%20social%20mundial'.

CUADRO NO. 2

Crecimiento Foro Social Mundial, 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
Foro Social Regional y Temático	3	6	14	12
Foro Social Nacional	0	11	24	23
Foro Social Local	2	30	60	74

Fuente: Marlies Glasius & Jill Timms, en Marlies Glasius, Mary Kaldor & Helmut Anheier (Eds). *Global civil Society 2005/6*, Londres, Sage Publications, p. 198.

«espacios permanentes de dilucidación de las problemáticas globales-locales, así como la posibilidad de aglutinar dinámicas nacionales o sectoriales encaminadas hacia nuevos escenarios de la solidaridad planetaria»[36]. Cabe resaltar que además del FSM en Porto Alegre, Brasil, se organizan foros locales, nacionales y regionales (con el objetivo de acercar el FSM a las realidades sociales macro-regionales). Además, hay foros temáticos (cuya finalidad es la de profundizar en temas específicos considerados prioritarios en la coyuntura mundial por el FSM). El Foro Mundial de la Comunicación y el Foro Social Pan Amazónico se llevaron a cabo en el 2005. En enero del 2006 se llevó a cabo un encuentro más en Caracas, Venezuela. Este escenario descentralizado permite discutir los temas que le interesan a la sociedad civil global en escala: local, regional y global. Marlies Glasius y Jill Timms[37] consideran que lo más novedoso de este escenario es la manera amplia, transparente y concertada en que la gente se organiza y toma decisiones. Algo que vale la pena resaltar es que, además de las organizaciones de la SCG, también llegan delegados de agencias de la ONU como UNESCO, de la banca multilateral y periodistas.

Otro punto que hay que hacer notar es que las ONG son un componente clave de la sociedad civil global parafraseando a Ronnie Lipschutz[38], quien también realza la efectividad del trabajo en red de estas organizaciones y señala cómo la SCG ha hecho de la Internet una poderosa herramienta política. Ahora bien, no cabe duda de que la sociedad civil sabe socializar la información y para ello se vale de las he-

[36] Caruso, Natalia, (2001). *Colombia en el Foro Social Mundial. Memorias*, Bogotá, Corporación Foro Nacional por Colombia: Corporación Viva la Ciudadanía: Censat, p. 162.

[37] Glasius, Marlies & Timms, Jill, (2006). «The role of social forums in global civil society: radical beacon or strategic infrastructure?», en *Global civil society*, Londres, Sage Publications, p. 190.

[38] Warkentin, Craig & Mingst, Karen, Op. cit., p. 239.

rramientas que dispone la tecnología. No sólo lo hace de manera eficiente sino que ha demostrado que es rápida en la difusión de la información. Ello vale para el caso de la violación de derechos humanos (donde la SCG presenta casos documentados, cifras y datos), para el caso de los derechos económicos y sociales (tal como se señaló con el ejemplo del AMI), para las temáticas ambientales (donde ha logrado sensibilizar mostrando impactos negativos para las generaciones futuras). Obviamente se ha valido de acciones colectivas que dejan impactos macroeconómicos negativos. Aquí es pertinente recordar la campaña que lideró Greenpeace intentando detener las pruebas nucleares en el Atolón de Mururoa (en el Pacífico Sur), donde además de interponer el barco *Rainbow Warrior* (Arco Iris), instó a la SCG para que dejase de consumir productos originarios de Francia, en especial, los vinos y los quesos.

Mirada regional, para un juego global

Si bien la SCG tiene problemas que le son propios, es importante analizarlos en diferentes contextos y escalas. Aquí se realizará una mirada a tres regiones (América Latina, Unión Europea y Asia) para detallar las problemáticas que parecen propias de un lugar, y corroborar que esos temas están presentes en otros lugares. También, observar comportamientos propios, que se extienden desde lo local a lo global, para tratar de establecer las contingencias que permitan entender el complejo sistema internacional, que tiene varios actores articulados en dinámicas diversas, con nuevas herramientas y en escenarios tradicionales y nuevos.

En Latinoamérica la vulneración de derechos humanos aparece como una constante. Sucede en varios países como Chile, Argentina, Colombia y Perú, para nombrar sólo unos casos. Entonces la sociedad civil se ha organizado en redes de apoyo que presionan en la institucionalidad nacional e internacional en la búsqueda de justicia, y también colaboran con las víctimas y sus familiares.

El caso chileno, durante y después de la dictadura de Augusto Pinochet, muestra cómo la sociedad civil se organizó y aún en el exilio, jugaron todas sus cartas apostándole a un proyecto de vida. Lograron influir no sólo en organismos internacionales que vigilaban lo que estaba pasando en el cono sur sino que movilizaron a los donantes[39] para allegar recursos que permitieran investigar las denuncias y llevar a juicio a los responsables de las violaciones de derechos humanos que se cometieron durante la dictadura. Igualmente, se han dado a la tarea de esclarecer los

[39] Las sociedades civiles de Alemania y de Suecia fueron las más sensibles frente a la caída de Salvador Allende y la llegada de la dictadura Pinochet.

improperios cometidos por la Dirección de Inteligencia Nacional chilena (DINA) desde la Casa Militar, y de sensibilizar al resto del mundo, frente a lo que sucedió en esos 17 años (de 1973 a 1990). Uno de los logros fue la condena que recibió el dictador Augusto Pinochet de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que fue promovida por una red de organizaciones de la sociedad civil alrededor del mundo.

Ahora bien, con el neoliberalismo en América Latina cobran preponderancia y se fortalecen nuevas expresiones de la SCG como el indigenismo globalizado de Chiapas, Ecuador y Bolivia, los movimientos caceroleros y piqueteros de Argentina, los Sin Tierra del Brasil, los trabajadores venezolanos divididos en torno a la disputa por el poder político, la Red Colombiana de Acción frente al libre comercio y el ALCA (Recalca) que sostiene una crítica posición frente al acuerdo del ALCA y el tratado de libre comercio con Estados Unidos. La SCG fija una posición y actúa de manera colectiva. En América Latina, como dice Maldonado, significa «una toma de posición frente a los crímenes de lesa humanidad, la pobreza generalizada, la dependencia económica, cultural y política, los problemas medio ambientales, el saqueo al patrimonio cultural el robo y patentaje del genoma»[40].

La integración es otro tema típico que se discute en el cono sur, básicamente en dos micro-escenarios: Mercosur y CAN. El análisis tradicional lleva a considerar que la integración es un mecanismo netamente comercial, pero para la sociedad civil debe ser un mecanismo para satisfacer aspiraciones y necesidades del desarrollo postergadas. Ahora bien, siendo éste un tema de agenda es imprescindible escuchar los problemas de la sociedad civil y hacerla copartícipe para buscar soluciones. Lentamente ha sucedido, como en el caso del Mercosur que tenía una limitada participación, sin embargo «a partir de 1992-1993 las centrales sindicales pasaron a una fase más activa de debate con los gobiernos, a partir de la percepción de que el proceso de integración pudiese tener consecuencias en las políticas de desarrollo, en los niveles de empleo, estimularse el dumping social y el surgimiento de nuevas relaciones de trabajo que cuestionaran los derechos adquiridos»[41]. Grande y Bizzózero consideran que la Universidad se ha visto obligada a incorporarse en el proceso de integración puesto que es la llamada a proponer mecanismos de evaluación, adelantar análisis para el

[40] Maldonado, Carlos, (2000), Op. cit., p. 64.

[41] Grande, Jorge & Bizzózero, Lincoln, (1997). «Hacia una sociedad civil del Mercosur –viejos y nuevos actores en el tejido subregional-», en revista *Integración & Comercio*, p. 41. On line www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaiones/e_intal_lyc_03_1997_grandi-Bizzozero.pdf Tomado 06 de julio de 2006.

mejor aprovechamiento de los recursos humanos, entre otras actividades, que de suyo debe adelantar.

No sólo allí, también en la CAN, otro micro-escenario regional, que como se anotó anteriormente, ha tenido logros gracias a que considera una "Mesa Indígena"[42] como instancia consultiva del Sistema Andino de Integración. Así se promueve la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos económico, social, cultural y político. En la misma categoría, cuenta con una «Mesa de Defensa del Consumidor»[43] para la promoción y protección de los derechos del consumidor en los países andinos. Se busca una activa participación de las instituciones, públicas y privadas. Además, trabajadores y empresarios[44], están facultados para entregar opiniones a los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI). Aun así, aquí también la comunidad académica puede desarrollar propuestas viables para que la integración intrarregional e interregional sea más armónica. Estos procesos de integración implican largas negociaciones en las cuales debe ser llamada la sociedad civil, sea con la figura de «silla de atrás» o «cuarto de al lado». Aquí, el apoyo de la academia es fundamental. Las universidades, como parte del sector no gubernamental, pueden adelantar investigaciones que le permitan a los tomadores de decisión mayor claridad. Así mismo, pueden establecer escenarios prospectivos y considerar contingencias. Construir y/o mejores redes sociales e incrementar alianzas entre los diferentes sectores. El discernimiento propio de la academia es vital no sólo para difundir información desde diferentes ópticas sino para advertir impactos negativos para determinados sectores de la sociedad.

Ahora bien, los sectores solidarios y sindicalistas así como las cámaras de comercio, fundaciones y corporaciones suelen manejar bases de datos con información específica que puede ser analizada y comparada. Las ONG hábiles en las estrategias de incidencia, ya se encargarán de propagar información y, como en los casos antes señalados (AMI, Nestlé, pruebas nucleares), muy seguramente desarrollarán actividades que visibilicen situaciones para tomar conciencia. Hasta ahora es claro que los procesos de integración en Latinoamérica siguen avanzando (Tratados de Libre Comercio, Área de Libre Comercio de las Américas y Plan Puebla-Panamá) con un marcado acento de exclusión de las organizaciones de la sociedad civil. Poco se sabe sobre los impactos para campesinos, pequeños productores, mujeres, indígenas, entre otros sectores no incluidos.

[42] Decisión 524 de la CAN.

[43] Decisión 539 de la CAN.

[44] Decisiones 441, 442 y 464 de la CAN.

Para el caso de la Unión Europea (UE) no se considera a la SC plenamente integrada al sistema comunitario, en ese sentido se le reconoce un mayor protagonismo en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas. Además, ante procesos como la globalización que plantea desafíos en medio ambiente, empleo, seguridad alimentaria y seguridad, es imperativo que la sociedad civil europea participe de la elaboración de políticas de manera amplia.

Desde el Tratado de Maastricht se estableció la posibilidad para que los ciudadanos europeos participasen en el proceso de integración comunitario. Más tarde, en el Libro Blanco (Gobernanza Europea)[45], se reitera la urgencia de tener información actualizada en línea, para posibilitar la participación de todos los actores sociales. De la misma manera, la necesidad de proveer transparencia en los procesos de toma de decisión, por ello se estableció un protocolo de consulta. Se exhortó a la Comisión a fomentar el uso de los instrumentos de acción pública, así como a publicar directrices sobre la obtención y utilización de la opinión de expertos y las diferentes opiniones existentes sobre un tema por decidir.

Europa, ejemplo de integración exitosa, sabe que la sociedad civil es importante para interpretar los intereses y aspiraciones de los distintos sectores sociales nacionales y regionales y para servir de contrapeso a las políticas trazadas por las entidades de los estados que hacen parte de la unión.

Cuando se trata de política de cooperación, la sociedad civil en Suecia, Finlandia e Irlanda actúa en cierta armonía con el Estado, pero en el caso del Reino Unido y Grecia la relación es más tirante. Hay otros casos diferentes como el de Francia donde las políticas de cooperación oficial son concertadas entre la Comisión de Cooperación al Desarrollo y la Misión de enlace ante las ONG. Es pertinente anotar que, en general, en Europa las OSC se relacionan con las instituciones de la Unión, dado que es imprescindible tanto para buscar fuentes de financiación como para intentar influir en las políticas y programas.

De hecho, se cuenta con un Comité Económico Social Europeo (CESE)[46] como foro de representación, información y expresión de la sociedad civil[47], integrado por productores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos. El reglamento interno del Comité fue oficializado en noviembre del año 2004. Cabe destacarse que el Parlamento propuso la creación de un observatorio que entre otros objetivos creara un fondo especial destinado a favorecer las actividades transnacionales de las

[45] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf

[46] Creado desde 1957 (Tratado de Roma).

[47] Artículo 257 del tratado constitutivo de la Unión Europea.

asociaciones.

Un tema reiterado en Europa es la discriminación. Justamente, en el año 1997, la sociedad civil logró presionar para que se declarase el «Año europeo contra el racismo» y, seis años más tarde, el «Año de las personas con discapacidad». El próximo año, 2007, será el «Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos»[48]. Su propósito será que se tome más conciencia del importante acervo de la UE en el ámbito de la igualdad y la lucha contra la discriminación, y que se estimule el debate, el diálogo y los intercambios de buenas prácticas. Se sabe que en la estructura misma de la sociedad está arraigada la exclusión de minorías como los gitanos, entonces la sociedad civil desarrolla estrategias inclusivas que integran a todos los sectores.

La sociedad civil de la Unión se expresó en contra de la Cumbre Europea en Barcelona, en el 2002, por ser este «un proceso que legitima regímenes dictatoriales y que vulnera los derechos humanos y de los pueblos»[49]. En esa ocasión unas trescientas mil personas se manifestaron para denunciar los objetivos de la reunión cumbre y los intereses económicos y geoestratégicos. En los días de la cumbre se adelantó una bicicletada por Palestina, una serie de debates sobre la globalización y una campaña para enviar correos electrónicos.

Este movimiento anticapitalista pareció ocupar todos los espacios, más con la difusión que logró el Foro Social Mundial del 2002, sin embargo, tras «el comienzo del bombardeo a Afganistán, varias manifestaciones pacifistas tuvieron lugar en Alemania, Australia, Brasil, Corea del sur, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Grecia, India, Indonesia, Italia, Japón, Kenia, Líbano, Nueva Zelanda, Pakistán, Reino Unido, Suecia y Turquía»[50]. Más tarde, se llevaron a cabo manifestaciones similares de rechazo a la guerra en Iraq. Y recientemente, la SCG ha estado en las calles protestando contra los ataques al Líbano.

En este orden de ideas, la sociedad civil europea se organiza para definir sus propias reglas de acción, de manera que cuente con voz a la hora de tomar decisiones que le afectan, y también está presente en el escenario global, con actuaciones locales.

En el oriente asiático, el problema es con los pequeños grupos étnicos que buscan su autodeterminación. Ellos se esfuerzan por construir una identidad política basados en la identidad étnica y cultural. Por supuesto, implica considerar el territorio con sus riquezas y establecer

[48] El presupuesto previsto para el año europeo 2007, en el período del 1 de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2007 es 13,6 millones de euros. Ver en http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10314.htm

[49] http://otrademocraciaesposible.net/foros/viewtopic.php?t=4422&sid=6d4dfe9ae6d50b2924a13f869a42915e

[50] Kaldor, Mary, Op. cit., p. 199.

otros límites. Para Baogang He[51] hay dos tipos de organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) que están involucradas. Unas que invocan derechos humanos y humanitarios como son Caritas Internacional, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Tapol, el Consejo Mundial Indígena, la Comisión Internacional de Juristas y el Grupo Internacional de Derechos de las Minorías. Otros, un poco más directos, que expresan su compromiso son: la Campaña Internacional por el Tibet, El Comité Internacional de abogados por el Tibet, la Federación Internacional por Timor del Este, el Foro Internacional por Aceh, península ubicada en el archipiélago indonesio.

En el mismo artículo publicado en *Global Governance*, se hace notar que la Comisión Internacional de Juristas y el Consejo Mundial Indígena tienen estatus de observador en la ONU, luego ello les da la posibilidad de ejercer influencia de manera formal en el sistema internacional. No sólo en ese escenario internacional, el caso de Timor del este fue seriamente debatido en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), a mediados de la década del noventa.

Dada la manera como las ONG difunden la información, y la rapidez con que lo hacen, logran no sólo llamar la atención de la comunidad internacional sobre casos concretos como la violación de derechos humanos en China, sino que también consiguen recursos públicos y privados para las causas que defienden como en el caso del Tibet. Igualmente, mantienen los debates en la agenda, como lo han conseguido en la Asamblea General de la ONU, invocando la resolución 1959, 1961 y 1965 (entre 1913 y 1950, el Tibet fue reconocido como Estado). En el año 2000, en Berlín, se realizó la III Conferencia Internacional Pro Tibet, a la que asistieron 282 delegados de 52 países y 370 delegados de ONG.

A pesar de esas redes globales que parecen bien cimentadas y los logros concretos, para nadie es un secreto que la SCG también requiere del soporte local. Eso lo sabe bien el gobierno chino, donde se prohíben las alianzas entre organizaciones indígenas, precisamente para socavar la efectividad en términos de falta de consenso. Aun así, la SCG ha logrado desarrollar una estrategia exitosa, en tanto que sus demandas se basan en la protección a los derechos humanos, pero tras ello se presiona por una independencia.

En los tres casos locales que han trascendido a la escala global puede observarse

[51] He, Baogang, (2004). «Transnational civil society and the national identity question in East Asia», en *Global Governance*, April-June, p. 227 (20). Expanded Academic ASAP. Thomson Gale. Universidad Externado de Colombia, 2 junio de 2006, <http://find.galegroup.com/itx/infomark.do?&contentSet=IAC-Documents&type=retrieve&tabID=T002&prodId=EAIM&docId=A118275182&source=gale&srcprod=EAIM&userGroupName=uedcw&version=1.0>.

que los temas no se circunscriben única y absolutamente a esos territorios. Son temas de la SCG, y por ello mismo las manifestaciones se hacen sentir en diferentes partes el globo. Igualmente, se puede notar que en los tres casos, la SCG ha desarrollado estrategias para informar y que se ha valido de los desarrollos tecnológicos para hacerlo de manera eficiente y efectiva. Además, la SCG se ha movido en los escenarios institucionales y ha jugado con el protocolo y las herramientas establecidas, logrando los resultados buscados.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Brevemente queda claro que la SCG es un actor de las relaciones internacionales y como tal medita, comenta y negocia los contratos o pactos sociales en escenarios políticos y económicos. Y quizá el componente más visible son las ONG, que han logrado un estatus de observador en organismos intergubernamentales como la ONU.

La SCG se auto-organiza tanto local como globalmente y sabe que el apoyo de las organizaciones de base, como el soporte de las grandes redes sociales y los nodos de información son fundamentales para obtener conocimiento y para la toma de decisiones. Ello les da posibilidades para obtener recursos del mismo sector privado o de las organizaciones intergubernamentales y de los mismos estados. Esto demanda el establecimiento de creativas estrategias que influirán en la solución de problemas. En la búsqueda de la precisión y efectividad, han utilizado los desarrollos tecnológicos del Internet y la comunicación en línea para crear grupos de discusión y para difundir información. Están conscientes del poder que da la información y de las transformaciones que pueden lograrse con una sociedad que permita a los otros conocer.

La SCG no está contra el Estado, en muchas ocasiones trabaja en alianza con los estados, en colaboración con organizaciones intergubernamentales, se convierte en socio del mismo sector privado empresarial para resolver de manera armoniosa las dificultades.

Si bien la SCG reconoce problemas que le son propios, trabaja como promotor de soluciones para estas dificultades. En primera instancia, amplia la información y la difunde en escalas más amplias. Así, con mayor conocimiento, motiva la participación de mayores grupos sociales y transparentemente propone medidas y cauces de actuación. Muchas de las alternativas planteadas por la SCG han sido acogidas en temas ambientales, de derechos humanos, de justicia, migraciones, entre otros.

Se mueve en los escenarios institucionales como asambleas, convenciones y consejos de las organizaciones intergubernamentales, y ha creado un escenario propio: el Foro Social Mundial, al que han virado los medios de comunicación y varias agencias de la comunidad internacional.

Si bien a primera vista los temas pa-

recen locales, la realidad es que afectan a la comunidad mundial, y la sociedad civil global ha sabido canalizar sus actuaciones de manera tal que ha tenido repercusiones globales.

BIBLIOGRAFÍA

Caruso, Natalia, (2001). *Colombia en el Foro Social Mundial. Memorias*, Bogotá, Corporación Foro Nacional por Colombia: Corporación Viva la Ciudadanía: Censat.

Chandhoke, Neera, (2002). «The limits of Global Civil Society», en *Global civil society*, Oxford, Oxford University Press.

Glasius, Marlies, (2002). «Expertise in the cause of justice: Global civil society influence on the statute for an International Criminal Court», en *Global civil society 2002*, Oxford, Oxford University Press.

Glasius, Marlies, (2004). «La Corte Penal Internacional: Una sociedad civil global», *Pensamiento Crítico*, en http://pensamiento-critico.org/margla0405.htm Consultado 31 de agosto de 2005.

Glasius, Marlies & Timms, Jill, (2006). «The role of social forums in global civil society: radical beacon or strategic infrastructure?», en Global civil society, Londres, Sage Publications.

Grande, Jorge & Bizzózero, Lincoln, (1997). «Hacia una sociedad civil del Mercosur –viejos y nuevos actores en el tejido subregional-», en revista *Integración & Comercio.* On line www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaiones/e_intal_lyc_03_1997_grandi-Bizzozero.pdf Tomado 06 de julio de 2006.

He, Baogang, (2004). «Transnational civil society and the national identity question in East Asia», en *Global Governance*, April-June. Expanded Academic ASAP. Thomson Gale. Universidad Externado de Colombia, 2 junio de 2006, <http://find.galegroup.com/itx/infomark.do?&contentSet=IAC-Documents&type=retrieve&tabID=T002&prodId=EAIM&docId=A118275182&source=gale&srcprod=EAIM&userGroupName=uedcw&version=1.0>.

Kaldor, Mary, (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, España, Tusquets Editores.

Maldonado, Carlos, (2000). *Sociedad civil. Racionalidad colectiva y acción colectiva*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

Maldonado, Carlos, (2004). «¿Qué son las ciencias de la complejidad?», en revista *Zero*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, septiembre.

Maldonado, Carlos, (2005). *Termodinámica y complejidad*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Merle, Marcel, (1991). *Sociología de las relaciones internacionales*, 2a. ed., Madrid, Alianza Universidad.

Pearson, Frederic & Rochester, Martin, (2000). *Relaciones internacionales. Situación global siglo XXI*, Bogotá, McGraw Hill.

Robin, Matthews, (2003). A Note on Complex Adaptive Systems, On line www.business-king.ac.uk/research/infbus/notesfordbatobt.pdf

Roitter, Mario, (2004). «El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil», en Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudada-*

nía y sociedad civil en tiempos de globalización, Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela documento on line www.neticoop.org.uy/documentos/doc0343.pdf Consultado 20 de mayo de 2005.

Warkentin, Craig & Mingst, Karen. (2000). «International institutions, the State, and Global Civil society in the Age of the World Wide Web», *Global Governance. A review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 6, No. 2, Apr. – June.

Willetts, Peter. (2000). «From Consultative arrangements to Partnership: The changing status of NGOs in diplomacy at the UN», en *Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 6, No. 2, Apr.- June.

Marín Aranguren, Margarita.
"La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 271-296.

Capítulo

4

LOS RETOS DE LA INTEGRACIÓN. UNA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA

1. Aspectos políticos, jurídicos y económicos en los procesos de integración regional

El ejemplo institucional de la Unión Europea. Los retos político-institucionales en los procesos de integración

Carlos Hakansson Nieto

Los pilares jurídicos de la Comunidad Andina: ¿elementos decisivos para su supervivencia?

Eric Tremolada Álvarez

La política comercial de la UE: hacia un comercio más justo para todos

Monserrat García

En el marco de la celebración de los 20 años de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo, realizó el 30 y 31 de agosto, en la Universidad Externado de Colombia, el Foro OASIS - Jean Monnet "Los retos de la integración: una perspectiva comparada entre América Latina y la Unión Europea" y cuyas memorias se registran en este dossier.

El ejemplo institucional de la Unión Europea

Los retos político-institucionales en los procesos de integración

Carlos Hakanson Nieto

Licenciado en Derecho de la Universidad de Lima, con especialización de la Unión Europea de la Asociación Gallega de Estudios Europeos (AGEE) y la Universidad de la Coruña. Doctor en derecho experto en derecho constitucional y derecho comunitario europeo.

correo electrónico

hakan@udep.edu.pe

"Quisiera hablarles hoy del drama de Europa (…) Entre los vencedores sólo se oye una babel de voces. Entre los vencidos no encontramos sino silencio y desesperación (…) Existe un remedio que, si fuese adoptado global y espontáneamente por la mayoría de pueblos de los numerosos países, podría, como por un milagro, transformar por completo la situación, y hacer de toda Europa, o de la mayor parte de ella, tan libre y feliz como la Suiza de nuestros días. ¿Cuál es este remedio soberano? Consiste en reconstruir la familia europea o, al menos, en tanto no podamos reconstruirla, dotarla de una estructura que le permita vivir y crecer en paz, en seguridad y en libertad. Debemos crear una suerte de Estados Unidos de Europa (…)".

El párrafo precedente es un fragmento del célebre discurso que pronunció el entonces primer ministro británico, Winston Churchill, en la Universidad de Zurich (Suiza), el 19 de septiembre de 1946; el cual fue considerado por muchos como el primer paso hacia la integración durante la posguerra, sin dejar de considerar, por supuesto, la importancia y trascendencia de la Declaración Schuman así como los planteamientos de

Jean Monnet[1]. Si bien durante el tiempo han surgido avatares y eventuales exámenes que afrontar, la Unión Europea es toda una realidad, un proyecto de integración exitoso y exportable para el mundo. Sin embargo, ¿por qué triunfa la integración europea y cuáles son las razones para que dichos procesos se vean algo frustrados en Iberoamérica? Es una ambiciosa pregunta que trataremos de absolver en este trabajo en sus aspectos más centrales, sin descender a los detalles. Para lograrlo, nos limitaremos en conocer las razones de fondo que impulsan y alientan cualquier proceso de integración, lo cual nos brindará las primeras luces para darnos cuenta que los factores no son, necesariamente, aquellos perceptibles a los sentidos, sino más bien aquellos que no se ven a simple vista y que se fundan más bien en las obras, es decir, en toda una política de resultados entre los estados miembros de cualquier proceso de derecho comunitario.

1. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN EUROPA E IBEROAMÉRICA

Los trabajos que explican el desarrollo de la Unión Europea coinciden en afirmar que existen diversos factores que han sopesado para que Europa inicie, con seriedad, un proceso de integración. Podemos señalar entre los más invocados por los artículos y manuales los siguientes: un ferviente deseo de paz producto de los dos sucesivos enfrentamientos bélicos de carácter mundial, la amenaza de acercamiento y proximidad de la ideología comunista durante la Guerra Fría, el decidido apoyo norteamericano, con el evidente peligro de pérdida de identidad que significarían ambas influencias; todos ellos fueron los factores que impulsaron la necesidad de una integración[2], pese a las distintas lenguas, recelos, guerras y diferencias existentes entre los países europeos. Sin embargo, si de elementos en común se trata, en Iberoamérica encontramos toda una

[1] Las ideas de Jean Monnet consistían en que la economía francesa no podría desarrollarse si al tiempo no lo hacía la economía europea. La solución era la organización de una Europa Unida, abierta, que pusiera en común los intereses esenciales y posibilitara una comunidad real entre los miembros que la conformaran. Fracasadas las gestiones con el Reino Unido, Jean Monnet diseña una Europa de base franco-alemana, fijando su atención tan sólo en dos grandes productos: el carbón y el acero, materiales esenciales para el armamento y para la industria. La internacionalización de estos dos productos impediría una nueva guerra y acabaría con las demandas de Alemania Federal. Tiempo más tarde, con la Declaración de 9 de mayo de 1950, Robert Schuman anunció a la opinión pública internacional la oferta francesa, formulada a Alemania y a los restantes países democráticos europeos, de poner en común la producción del carbón y del acero bajo el mandato de una Alta Autoridad con carácter supranacional; véase, Pérez-Bustamante, Rogelio, *Historia de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 1997, págs. 87-88.

[2] Desde principios de 1947, el presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman, y sus principales colaboradores, el secretario de Estado Dean Acherson, William Clayton, el general Marshall, Georges Kennan y otros hombres de su entorno, estaban decididos a protagonizar una intervención económica a favor de los países europeos azotados por la carestía y las trágicas consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, con la finalidad de preservar sus sistemas democráticos frente al expansionismo comunista, y de favorecer sus

lista que, a simple vista o reflexión, podría significar los pilares iniciales de un exitoso proceso comunitario. Nos estamos refiriendo a la existencia de una historia común, de una cultura común, de una lengua común, una religión mayoritariamente común, así como una contigüidad territorial, de estructuras económicas o sociales similares, e incluso de una carga ideológica e integracionista común heredada por los planteamientos políticos del Libertador Simón Bolívar[3], los cuales ofrecerían, teóricamente, todo un sustento para comenzar un proceso estable en la región.

Si bien la base cultural común, la cristiandad, o la mayoritaria contigüidad geográfica también están presentes en el continente europeo, la experiencia nos ha demostrado que esos factores integradores no siempre juegan necesariamente en positivo, ni son capaces de conducir a la unión económica y luego política[4]. La historia nos ha demostrado lo contrario. Si bien la cultura, la historia y la geografía, pueden ser algunos factores capaces de impulsar cualquier proceso de integración, lo cierto es que, en la práctica, sólo son elementos que pueden favorecer un clima o pensamiento integrador, pero todavía no son capaces de determinarlo con gran contundencia.

¿Qué diferencia existe entre la experiencia europea y la iberoamericana? Si colocamos en una balanza la relación de factores más visibles entre ambos podremos comprobar que ésta se inclinaría más a la segunda por encontrar más elementos de unión que la realidad europea; no obstante, se trata de factores que no han cristalizado debido a la falta de realización de unos principios capaces de propiciar las bases de un proceso de integración que sea serio y continuo en el tiempo. Por eso, debemos destacar que, pese a que la

transformaciones materiales, en aplicación del espíritu de la llamada "Doctrina Truman", toda una política de contención; véase Pérez-Bustamante, *Historia de la Unión Europea*…, pág. 66.

[3] En efecto, en el Discurso de Angostura, pronunciado por Simón Bolívar ante el Congreso de Angostura (15 de febrero de 1819) en el día de su instalación, destacó la identidad del pueblo iberoamericano sosteniendo ante los legisladores lo siguiente: "[s]éame permitido llamar la atención del Congreso sobre una materia que puede ser de una importancia vital. Tengamos presente que nuestro pueblo no es el europeo, ni el americano del Norte, que más bien es un compuesto de África y de América, que una emanación de la Europa; pues que hasta España misma deja de ser europea por su sangre africana, por sus instituciones y por su carácter. Es imposible asignar con propiedad a qué familia humana pertenecemos. La mayor parte del indígena se ha aniquilado, el europeo se ha mezclado con el americano y con el africano, y éste se ha mezclado con el indio y con el europeo. Nacidos todos del seno de una misma madre, nuestros padres, diferentes en origen y en sangre, son extranjeros, y todos difieren visiblemente en la epidermis: esta desemejanza trae un reato de la mayor trascendencia".

[4] No obstante, ausencia de una referencia a las raíces cristianas de Europa en el Preámbulo del proyecto de Constitución europea, ha llevado a más de una crítica frente a quienes piensan que no es necesaria. En realidad, como sostiene el profesor Diego Poole, "(…) la religión y la cultura no pueden disociarse tal y como pretende la Constitución europea al separar la cultura de la religión y del humanismo. Tras esa separación se oculta un recelo laicista (…) frente a cualquier confesión religiosa, considerada ajena e incluso opuesta a la razón"; cfr. Poole, Diego: *Constitución europea y raíces cristianas de Europa*, manuscrito facilitado por el

balanza de los elementos comunes se inclina para el lado iberoamericano, no cuenta con todos los factores necesarios para mantener con seriedad un proceso de integración. El caudillismo, el mercantilismo imperante durante varios lustros, la inestabilidad política de los varios gobiernos ha castigado cualquier iniciativa que propicie un ambiente favorable para la integración. La lección es la siguiente: si no hay democracia en cada Estado parte tampoco existirá en todo el conjunto. El proceso de integración no es autocrático, porque la organización exige participación, representación, con unas estructuras supraestatales que funcionen, en la medida de lo posible, a imagen y semejanza de la democracia interna de cada Estado miembro[5].

Pese a todo lo anterior, no podemos apreciar la realidad europea e iberoamericana como dos realidades opuestas. Ambos procesos tuvieron el mismo punto de partida, es decir, el haber comenzado por la economía. De este modo, si bien la integración podría resumirse en una visión minimalista, circunscrita a lo económico, lo cierto fue que la realidad europea trajo consigo, al igual que un imán o el cebo en una caña de pescar, un efecto atrayente de una serie de materias que, en sentido estricto, están vinculadas directamente a esta ciencia.

El gran mérito de la Unión Europea fue la demostración, fuera de los cálculos matemáticos de John Nash, que es posible afrontar el reto de generar una dinámica funcionalista que enlace lo económico y lo político. En otras palabras, se trata de un proceso federal, o federalismo a la inversa, como también es conocido, dado que los estados miembros reconocen la auctoritas y potestas de un conjunto de instituciones comunes para su gobierno, en unos casos compartiendo y en otros delegando competencias a dichos órganos comunitarios.

II. LOS PRINCIPIOS CLAVE DE LA INTEGRACIÓN

Hemos anunciado que existen algunos principios integradores, indispensables en cualquier proceso de integración. De ellos nos ocuparemos seguidamente.

a. El principio de progresividad

La formación gradual de la integración tiene su razón de ser en las dificultades de orden económico y jurídico que se plantean en los estados miembros en el momento de la creación de una comunidad, pues se hace necesario llevar a cabo modificaciones en cada uno de ellos para

autor que ofrece una visión de conjunto y detalle en torno a las aportaciones del VI Congreso "Católicos y Vida Pública", pág. 11.

[5] Dromi, Roberto, Ekmekdjian, Miguel, Rivera, Julio. *Derecho comunitario*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, pág. 49.

adecuar el ordenamiento jurídico y la estructura productiva de los estados a la nueva situación[6].

Este principio expresa un plan de trabajo por etapas, como si se tratara de un proyecto de construcción que siempre comienza por los cimientos y nunca por el tejado. Su observancia y necesidad es explicada por la historia. Como sabemos, a comienzos de los años cincuenta, seis estados europeos: Alemania, Francia, Italia, y los tres integrantes de la Unión Económica del entonces llamado Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firmaron por un período de cincuenta años, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (más conocido como Ceca)[7]. Como sabemos, esta Comunidad procuraba impedir que se repitieran los enfrentamientos bélicos entre alemanes y franceses, los cuales originaron tanto la Primera como la Segunda Guerra Mundial. Desde el comienzo, en la mente de sus fundadores se encontraba alcanzar los siguientes y ambiciosos objetivos: el logro de la paz, la estabilidad, prosperidad y solidaridad en el corazón del continente europeo.

Parecía que las posibilidades de los primeros acuerdos habían llegado a su límite: el económico; sobre todo cuando no prosperó la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED[8]; no obstante, lo cierto es que algunos años después, con los llamados Tratados de Roma, o también tratados constitutivos, se instauraron dos comunidades más para intervenir en el ámbito de la economía y la energía nuclear. De esta manera, en 1957, nació la Comunidad Económica Europea (conocida como CEE) y la Comunidad Europea para la Energía Atómica (Euratom)[9], las cuales fueron dotadas de un cuadro institucional más complejo y con determinadas facultades para lograr fines comunes. Las metas de estas nuevas

[6] Ibid., pág. 53.

[7] A través de la CECA se creó un mercado común que implicaba la supresión de los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas a la libre circulación de los productos, así como la interdicción de medidas discriminatorias y subvenciones o ayudas concedidas por los estados, dominando la libre concurrencia en el futuro; véase Pérez-Bustamante, *Historia de la Unión Europea*…, pág. 95.

[8] El tratado de la Comunidad Europea de Defensa fue ratificado por los correspondientes parlamentos nacionales, siendo aprobado por los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo y Alemania; no obstante, fue rechazado por la Asamblea Nacional Francesa el 30 de agosto de 1954.

[9] En su momento, la integración europea en el campo de la energía atómica todavía era discutible para Alemania, que entendía como más conveniente el desarrollo de la energía nuclear con los norteamericanos y los británicos, y también era polémico para Bélgica, que gozaba de la explotación del uranio proveniente del Congo, pero la instrumentalización de este insumo serviría para neutralizar el deseo francés de integración por sectores, y permitir así la consecución de los intereses comunes a través del acuerdo de dos soluciones: la creación del Mercado Común (CEE) y del EURATOM; véase Pérez-Bustamante, *Historia de la Unión Europea*…, pág. 111.

instituciones no fueron pocas, pues, consistían en el logro de un mayor nivel de prosperidad y bienestar para la ciudadanía así como el aprovechamiento pacífico de la energía atómica.

Con el paso del tiempo, y gracias a varias modificaciones, estas organizaciones, fundamentalmente la Comunidad Económica Europea, fueron expandiendo su campo de acción hacia otras áreas, como el medio ambiente, el transporte, la investigación científica y académica, el desarrollo regional europeo, la unidad monetaria, así como la inmigración. Sin embargo, al mismo tiempo que extendían su campo de acción, también crecían sus facultades; hasta llegar a la actual conformación institucional de la Unión Europea (un Consejo Europeo, un Consejo de la Unión Europea, un Consejo de Ministros, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia de las comunidades europeas, Tribunal de Cuentas, Banco Central Europeo). En resumen, la progresiva firma de los tratados constitutivos de las Comunidades (el Acta Única, los tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza) fueron los rieles del Proceso Federal Europeo[10]. Como hemos explicado, los acuerdos inicialmente económicos y el entusiasmo generado por sus prontos resultados, hizo posible que los estados compartieran otros intereses, es decir, un conjunto de valores como la democracia, los derechos fundamentales, la economía de mercado, así como la necesidad de alcanzar la paz, la seguridad, la prosperidad y el bienestar social. Unos requisitos mínimos para poder iniciar cualquier proceso comunitario.

En síntesis, este principio exige una planificación y se logra a través de un proceso que pasa por distintas etapas, y en cada una de ellas se toman medidas para lograr determinados objetivos.

b. El principio de reciprocidad

Este principio se refiere a la correspondencia mutua de un Estado con otro. Las competencias que se deleguen al organismo supranacional deben ser las mismas de todos los estados integrantes del organismo. De esta manera, este principio se convierte en la filosofía misma de la integración[11].

Este principio de reciprocidad encuentra su aplicación en el reconocimiento, por los estados que integran la Unión, de un conjunto de importantes decisiones que fluyen de un llamado Poder Público Europeo, el cual tiene la capacidad de influir sobre los ciudadanos y autoridades de cada uno de los estados miembros. Lo que llamaríamos una licitud de los actos del gobierno europeo por parte de los es-

[10] La característica esencial del acta única es su unicidad, pues tuvo la finalidad de presentar un texto de conjunto para todos los grandes ámbitos, así como el mantenimiento del mismo sistema institucional.

[11] Dromi, Ekmekdjian, Rivera: *Derecho comunitario*…, pág. 54.

tados miembros (también conocida como soberanía compartida). La presencia de un conjunto de instituciones comunes a los estados miembros, todas ellas dotadas de esa capacidad de influir en las decisiones políticas domésticas, nos lleva a concluir que existen hasta tres gobiernos (nacional, regional, europeo) que comparten la administración pública y que está basado en una división territorial de poderes. En este sentido, los estados aceptan, recíprocamente, a formar parte de este proceso de integración en la medida en que también se les garantice su participación en la toma de decisiones.

c. El principio de igualdad

La reciprocidad entre los distintos estados que conforman la Comunidad debe darse en condiciones de igualdad. La comunidad como un todo exige correspondencia entre sus partes, y en ellas debe vivirse este principio. Desde la creación de este gobierno compartido se ha buscado prevalecer un principio de igualdad, pero respetando las desigualdades entre los estados miembros. De este modo, a la vez que las instituciones comunitarias persiguen objetivos comunes, logrando un elevado grado de unión, en otras los estados miembros buscan preservar celosamente ciertas áreas fuera de su alcance, además de intentar ejercer el mayor control posible sobre su actividad. Un ejemplo conocido es el caso del Reino Unido en lo referente a la unión monetaria, la cual no ha llegado a su fase circulación del euro pese a que se utiliza como moneda cambio por las calles de Londres, pero junto con las libras exterlinas. Lo que explica que el proceso de integración ha evolucionado de forma dispareja, o un tanto asimétrica; en otras palabras, como dicen los analistas, se ha producido una Europa a la carta, de distintas velocidades, sin prisa pero sin pausa.

d. El principio de solidaridad

Este principio tiene un papel protagónico en el derecho comunitario y ha sido invocado por el Tribunal de Justicia de las comunidades europeas en relación con la deliberada negativa de un Estado para cumplir con sus obligaciones con todo el conjunto[12].

El proceso de integración de la Unión

[12] La importancia de la solidaridad ha quedado resaltada en la sentencia de 7 de febrero de 1973 (asunto 39/72 Comisión Italia, Rec. 1973, pág. 115 y ss), donde se declara que "al permitir a los estados miembros aprovecharse de las ventajas de la Comunidad, el tratado les impone también la obligación de respetar sus reglas; que el hecho para un Estado, de romper unilateralmente según la concepción que él se forma de su interés nacional, el equilibrio entre las ventajas y las cargas que se derivan de su pertenencia a la Comunidad pone en entredicho la igualdad de los estados miembros ante el derecho comunitario y crea discriminaciones en perjuicio de sus nacionales y, muy en particular, de los miembros del mismo Estado que se sitúa fuera de la norma comunitaria; que esta falta a los deberes de solidaridad aceptados por los estados miembros por el hecho mismo de su adhesión a la Comunidad afecta a las bases esenciales del ordenamiento jurídico comunitario".

Europea se identifica al típico esquema del federalismo, entendiendo éste como un proceso de integración entre estados; que no es otra que la vigencia de un cuarto principio, el de solidaridad, que promueve la necesidad de alcanzar objetivos comunes al conjunto. En síntesis, el proceso de integración europea, que comenzó como una unión jurídico-internacional en torno a las comunidades, evolucionó de lo económico hacia lo político. En otras palabras, ha experimentado un doble proceso: federal y constitucional.

Llegados a este punto, nos preguntamos ¿qué es la Unión Europea? En la actualidad, observamos que su funcionamiento está más cercano al de un sistema político que al de una organización internacional, con toda la polémica que esta afirmación pudiera ocasionar. Un tema todavía en discusión; algunos, como Jacques Delors, consideran que se trata más bien de un OPNI, es decir, de un objeto político no identificado[13]. Desde nuestro punto de vista, la Unión Europea no es sólo una simple unión de estados que tienen la voluntad de cooperar en objetivos comunes. Dentro de ella también observamos que los ciudadanos, las entidades intra estatales (las regiones, los municipios y los lobbies) se encuentran presentes, lo que origina un escenario político singular, distinto de las clásicas organizaciones internacionales como es el caso de la ONU o la OEA, por citar sólo dos ejemplos[14].

Ante este panorama, repasémoslo, un espacio común, un derecho común, una moneda común, era evidente que, tarde o temprano se planteara la necesidad de contar con el reconocimiento formal de una constitución común. Un reto todavía pendiente de este proceso de integración. Sin embargo, pese a la aprobación, fracaso y suspensión de las consultas populares en torno al proyecto de Constitución europea, Francia la más sonora[15], consideramos

[13] Una frase atribuida a Jacques Delors, ex presidente de la Comisión Europea, que resume irónicamente la dificultad de los juristas para identificar a la Unión Europea con una determinada institución política.

[14] De acuerdo con el profesor Cancela, "la Unión Europea debe ser considerada una única entidad en la que cabe distinguir de manera genérica dos ámbitos: uno en el cual actúa de manera semejante a un sistema internacional (con cierta vocación de transformarse en interno). En el primero, la actuación de la Unión se aproxima a lo político porque, inspirada en el llamado principio de integración, sustituye o complementa la de los estados miembros en aquellas materias de competencia de cualquiera de las tres comunidades para la consecución de los fines fijados. (…) En el segundo ámbito, donde figuran la Política Exterior y Seguridad Común y las disposiciones relativas a la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal, la Unión Europea se comporta de acuerdo con el principio de la cooperación. Por esta razón, cabe afirmar que se aproxima a una conferencia u organización internacional o a la diplomacia clásica"; cfr. Cancela, Celso, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea*, publicaciones de la Cátedra Jean Monnet, Universidad de Santiago de Compostela, A Coruña, 2001, págs. 101-102.

[15] El electorado francés rechazó el proyecto de Constitución Europea por una mayoría de 54 por ciento y con una participación ciudadana del 70 por ciento.

que desde hace algún tiempo existen elementos materialmente constitucionales en el espacio europeo. Unos elementos que se han ido desarrollando con el tiempo a partir de las aportaciones de los estados miembros y de las instituciones europeas. Por ejemplo, la proclamación del principio de primacía del derecho europeo sobre el estatal, la tutela de derechos fundamentales o la presencia de una representación parlamentaria elegida directamente, son muestras de una constitucionalización no formal sino más bien material de la Unión Europea. La cual ya no puede ser vista como una mera organización internacional de naturaleza indeterminada, sino que ha de observarse desde el derecho constitucional más clásico. A continuación repasemos estos elementos.

III. LA EXISTENCIA DE UNA CONSTITUCIÓN MATERIAL

La necesidad de una constitución formal consiste en aprobar un documento constitucional que contenga una organización político-institucional y territorial a escala europea que no se identifica necesariamente con un Estado[16], en el sentido más clásico de la palabra, sino más exactamente con una comunidad política; además de ser un documento más inteligible por el ciudadano promedio, es decir, ordenado, no tan reglamentista y con cierta sistemática. No obstante, es evidente que cuando hablamos de constitución enseguida surgen las típicas preguntas de la concepción europea continental, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera: ¿cuál es la posición de esa constitución respecto a las cartas magnas estatales?, ¿cómo elaborar, discutir y aprobar una constitución para una comunidad política que, en estricto, no es un Estado, que no tiene un pueblo ni tampoco un territorio y que adolece de un déficit democrático que la legitime?

Para contestarlas, debemos comenzar por reconocer que las categorías y planteamientos clásicos netamente estatistas, provienen de la tradición europea continental. Si nos damos cuenta, la mayoría de nuestras teorías de inspiración estatista y kelseniana nos hace plantear diversos problemas para afrontar la realidad constitucional europea. Por eso, la solución la hallamos en la concepción constitucional anglosajona, que resulta la más adecuada para la comprensión de esa realidad. En líneas generales, esa concepción se caracteriza porque la materia constitucional no se agota en el código constitucional.

Debemos tener cuidado con el concepto de constitución que utilicemos para entender la realidad de la Unión Euro-

[16] En el mismo sentido, véase, Pereira Menaut, Antonio-Carlos: "Invitación al estudio de la Constitución de la Unión Europea", en *Revista de Derecho Político*, No. 53, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2002, pág. 233.

pea. Las clásicas concepciones que en su momento tanto aportaron a las llamadas constituciones estatales, como entender las cartas magnas como el documento que organiza las instituciones estatales[17], la expresión de los factores reales del poder[18], así como la norma fundamental del ordenamiento jurídico[19], no nos sirven como debieran; en cambio, las más antigua de todas, aquella que nos dice que la constitución es un pacto de límites al ejercicio del poder, para garantizar los derechos y libertades al ciudadano, sí nos permite calzar la realidad europea a las actuales necesidades de sus ciudadanos. De esta manera, por tratarse de un freno, y para que éste sea efectivo, la constitución tendría que ocupar la máxima jerarquía normativa posible para que pueda limitar el ejercicio del poder político de sus dirigentes.

En relación con la falta de pueblo ni territorio, que la Unión Europea no es un Estado, unas cuestiones que tanto preocupan, debemos decir que tampoco son un impedimento para que una comunidad política cuente con una constitución. Si nos detenemos en las particularidades del Reino Unido veremos que dista mucho de ser considerado un Estado en el más estricto sentido de la palabra. Primero, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, su nombre oficial. Gran Bretaña, a su vez, se divide en la siguientes unidades políticas: Inglaterra que es un reino, Escocia que es otro reino, y Gales que es un principado; quedando Irlanda del Norte como una provincia[20]; sin contar con sus colonias y ex colonias por el mundo que, todas juntas, conforman una Commonwealth, una unión de comunidades políticas entorno a una misma Corona; donde a un inglés no lo puedes confundir con un galés, o con un irlandés o quizá escocés, entonces nos preguntamos ¿si el Reino Unido es capaz de tener un Constitución no codificada, pese sus singularidades, no podría hacer lo mismo la Unión Europea? ¿No es posible acaso que puedan asimilar una misma constitución, que incluso no sea codificada? Además, si complicamos más las

[17] Véase Hauriou, André: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980, pág. 41.

[18] Véase Lassalle, Ferdinand: *¿Qué es una Constitución?*, Bogotá, Temis, 1997, pág. 37.

[19] "(...) considerada en sí misma, la ley es sólo el significado subjetivo de un acto de un individuo o de un grupo de individuos, ordenando que los hombres están obligados a comportarse en esta forma, es decir, su carácter de acto que crea normas generales, su carácter de acto legislativo, es la Constitución autorizando a un determinado individuo o grupo de individuos para expedir órdenes. Así, la Constitución es la razón para la validez de las leyes. Esta autorización dada al órgano legislativo por la Constitución es el significado subjetivo del acto por medio del cual la Constitución se establece", cfr. Kelsen, Hans: *Introducción a la teoría pura del derecho*, Asociación Peruana de Derecho Constitucional, Lima, edición autorizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) y el Hans Kelsen-Institut, 2001, pág. 75.

[20] Véase Pereira Menaut, Antonio-Carlos: *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, pág. 3.

cosas, veremos que Escocia cuenta con un parlamento propio, pero ello no significa que deje de atender la larga experiencia de Westminster. En resumen, la etapa de seguridad que brindaba asociar los conceptos de Estado y constitución en una Europa divida y recelosa, deben dar paso a un concepto más clásico para poder entender y encaminar sus nuevos retos[21].

Pese a los avatares para aprobar una constitución codificada por medio de una consulta popular, la Unión Europea ha experimentado un proceso de constitucionalización material desde hace algún tiempo. Por eso, si nos detenemos en lo jurídicamente ocurrido en la Unión Europea veremos que, pese a carecer de una constitución formal, desde hace casi cinco décadas se registra cierta actividad constitucional, en la que han intervenido los estados miembros y las instituciones comunitarias, pero muy especialmente el Tribunal de Justicia de las comunidades europeas, sin olvidar algunos tribunales constitucionales estatales como el alemán o el italiano especialmente[22]. A continuación, explicaremos cómo se han ido formando esos elementos de constitucionalidad, los cuales han provocando cierta desorientación entre los gobernantes estatales y la ciudadanía.

a. Las instituciones de la Unión Europea

La Unión Europea cuenta con instituciones propias, con tareas y metas por perseguir que en un principio fueron ne-

[21] "Según la óptica territorial que usemos, (…), la UE se nos puede aparecer como una organización internacional basada en relaciones tradicionales de cooperación —por ejemplo, la PESC hasta el Tratado de Amsterdam—, una confederación —la PESC ahora— o una federación —materias comunitarizadas desde hace tiempo como agricultura— en la que no faltan su cláusula de supremacía, alto tribunal y cámara de los estados miembros. También el aspecto territorial está en transformación, con un crecimiento de la dimensión federalizante, aunque quizá nunca llegue a anular las otras dos dimensiones. No sabemos cuándo cesará esta evolución; sólo sabemos que es improbable que cristalice inequívocamente en un modelo territorial de los tradicionales. El federalismo en sentido amplio tiene la ventaja de no ser un modelo cristalizado sino un proceso flexible que ofrece variadas posibilidades, una de las cuales es la centralización"; cfr. Pereira Menaut: "Invitación al estudio de la Constitución de la Unión Europea"…, pág. 215.

[22] En la jurisprudencia alemana destacamos la sentencia Solange I, Solange II y la de Maastricht. La sentencia Solange I (1974) cuestionó la primacía del derecho comunitario mientras no ofrezca una protección de los derechos fundamentales equivalente a la del derecho constitucional alemán. Pasó el tiempo, y la sentencia Solange II (1986) estableció que el grado de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea había alcanzado un nivel comparable al Tribunal Federal Alemán. La tercera resolución, conocida como Maastricht (1993) revisó con espíritu crítico muchos temas relativos al derecho constitucional alemán y comunitario europeo, realizando una clara demostración de activismo judicial. Después del Tribunal Federal alemán, la jurisprudencia italiana es la que ha dado qué hablar alrededor de Europa. Las sentencias Frontini (1973) y Granital (1984), el Tribunal Constitucional italiano advierte la presencia de núcleos duros en la Carta Magna italiana.

tamente económicas y comerciales. Con el tiempo, surgieron las políticas regional y social, las cuales fueron acompañadas de una autonomía financiera.

De acuerdo con los tratados, el Parlamento europeo, el Consejo europeo[23], el Consejo de la Unión Europea, la Comisión, el Tribunal de Justicia, son los órganos que tienen derecho a denominarse instituciones. Los cinco conforman la estructura base del sistema institucional. Se trata de instituciones que encarnan un principio determinado. El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea representan los intereses de los estados miembros, la Comisión, el interés de la propia comunidad, el Parlamento, los intereses de los pueblos de los estados y, el Tribunal de Justicia, el principio de una comunidad de derecho. Se trata de instituciones que actúan directamente sobre los estados miembros y los ciudadanos; en otras palabras, su desarrollo la ha convertido progresivamente de una Unión de los mercaderes hacia una Europa de los ciudadanos, un hecho que aparta a las instituciones comunitarias del terreno internacional para acercarlas más bien al político.

b. La separación de poderes

Si bien el reparto de funciones no se corresponde con los clásicos planteamientos de Montesquieu[24], donde el Parlamento es el legislador, el gobierno el ejecutivo, y los jueces ejercen el poder jurisdiccional; en la Unión Europea también existe una dispersión del poder. Las principales facultades son ejercidas por la Comisión europea, el Consejo de Ministros, el Consejo europeo, el Parlamento, el Tribunal de Justicia y el Banco Central europeo. En la Unión Europea, el homólogo del poder legislativo corresponde al Consejo, el poder presupuestario está compartido, el Parlamento europeo puede censurar a la Comisión pero no al Consejo. Además, si la Comisión equivale a un poder ejecutivo, es el Consejo quien acumula las funciones legislativa y gubernamental[25]. Por eso, hay que reconocer que el Consejo europeo todavía posee una enorme influencia política.

c. El principio democrático

A finales de la década de los setenta, en concreto en 1979, se produjo un acontecimiento de una alta significación

[23] El Consejo Europeo nació de la práctica iniciada en 1974 de reunir regularmente a los jefes de Estado y de gobierno de la entonces Comunidad Europea. Dicha práctica quedó institucionalizada por el Acta Única Europea en 1987.

[24] Montesquieu: *Del espíritu de las leyes,* Madrid, 3a. ed., Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, 1995, pág. 107.

[25] Isacc, Guy: *Manual de derecho comunitario general,* 4a. ed., Barcelona, Ariel Derecho, 1997, pág. 64.

política: la elección del Parlamento europeo por sufragio universal, algo similar a lo ocurrido con nuestro Parlamento Andino; funcionarios que han dejado de ser elegidos por designación y que han sido nombrados por elección popular.

El Parlamento europeo fue incrementado sus facultades. De este modo, el principio democrático tiene cabida en el funcionamiento de la Unión Europea, aunque de forma imperfecta y, por este motivo, todavía se habla del llamado déficit democrático. Este principio hace referencia a la legitimación del poder, la participación ciudadana y el control político. Por eso, su vigencia en la Unión Europea es cuestionable, especialmente para evidenciar los limitados poderes del Parlamento europeo; una crítica desmesurada en nuestra opinión cuando se le exige un nivel que, en la práctica, difícilmente cumplen sus pares estatales, especialmente en materia legislativa en comparación con la producción anual del poder ejecutivo en cada Estado miembro[26].

d. La delimitación de competencias

En la Unión Europea existe el deseo de alcanzar objetivos comunes pero también mantener determinados ámbitos fuera de la influencia del gobierno compartido. ¿Cómo lograr compatibilizar ambos deseos? A semejanza de lo que sucede en la constitución de una federación, los Tratados esbozan, si bien de manera imperfecta, una delimitación territorial de poderes, es decir, nos dicen qué puede hacer la Unión y qué pueden hacer los estados miembros[27]. Para ello, debemos revisar los diferentes preceptos de los Tratados donde no encontraremos un listado

[26] Cancela: *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea*…, págs. 183-188; "[e]l Tratado de Niza, al igual que el de Maastricht y Ámsterdam, deja inalterado el antiguo artículo 145 del Tratado (actual artículo 202) en lo que respecta a las competencias que el Consejo puede atribuir a la Comisión y las condiciones del ejercicio de control, las cuales quedan reservadas al Consejo, decididas por unanimidad, previo dictamen del Parlamento y a propuesta de la Comisión. De este modo ningún paso en positivo se ha dado con el fin de implicar al Parlamento europeo en esta función continuada de control, más allá de un dictamen consultivo a emitir cuando se regulen las condiciones de ejercicio en el marco de Decisiones del Consejo"; cfr. Allué Buiza; Alfredo: "La posición del Parlamento Europeo en la etapa de integración abierta en Niza", en Calonge Velázquez, Antonio (coordinador): *La reforma institucional en el Tratado de Niza*, Valladolid, Editorial Lex Nova, Instituto de Estudios Europeos-Universidad de Valladolid, 2004, pág. 110.

[27] "Una vez más, nos encontramos con un problema que ha sido puesto de manifiesto reiteradamente desde la creación de las comunidades europeas. La originalidad que ha caracterizado al proceso de integración impide utilizar, en muchas ocasiones, algunas de las nociones jurídicas acuñadas por el derecho público continental a lo largo de los últimos siglos. Estas ideas, surgidas a imagen y semejanza de los Estados, no se adaptan a la estructura de la Unión, ni sirven para explicarla. Así sucede, por ejemplo, con la concepción clásica de división de poderes, con la misma noción de Constitución y, (…), con nuestra visión tradicional de la competencia"; cfr. Biglino Campos, Paloma: "El sistema europeo de distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros", en Calonge Velázquez, Antonio (coordinador): *La constitucionalización de Europa*, Granada, Ediciones Comares, 2006, pág. 2.

de competencias correspondientes a la Unión o a los estados. Esta delimitación ha adquirido su actual configuración gracias a la labor del Tribunal de Justicia que ha establecido, por ejemplo, principios como el de primacía y efecto directo.

El procedimiento de revisión de los tratados también ha influido porque recogen expresamente un mecanismo para su reforma que obliga a los estados miembros a seguirlo, como sucede en una constitución federal norteamericana. Pero, la aprobación de una reforma exige la unanimidad de los estados, al igual que en el clásico terreno jurídico-internacional. Es un elemento que se encuentra a medio camino entre lo político y lo internacional.

e. La protección de los derechos y libertades

La protección de los derechos fundamentales fue una laguna rellenada por el Tribunal de Justicia que, a finales de la década de los sesenta, inició una nueva línea jurisprudencial tendiente a otorgarles protección jurídica. En la actualidad son numerosas las sentencias relacionadas con los derechos fundamentales, de modo que podemos construir un listado, como si se tratara de una declaración de derechos. Conviene destacar que, en esta materia, el Tribunal de Luxemburgo tomó como referente la Convención Europea de Derechos y Libertades Fundamentales de 1950; en la práctica, es posible afirmar que ésta fue incorporada al derecho de la Unión.

En la actualidad, desde la Cumbre de Niza, la Unión Europea ya cuenta con un texto formal en esta materia. En nuestra opinión, pensamos que no debemos exagerar su importancia en el ámbito europeo, ya que muchos de los derechos que recoge ya contaban con reconocimiento y protección jurisdiccional; pero recordemos que no nace de la nada, ya existía materialmente[28].

f. El Tribunal de Justicia de las comunidades como un Tribunal Constitucional europeo

Un elemento constitucional también presente en la Unión Europea, es la existencia de un órgano encargado de resolver los conflictos surgidos entre estados miembros y las instituciones europeas. Se trata del Tribunal de Justicia que actúa a semejanza de un tri-

[28] Al respecto, el profesor Pereira Menaut sostiene que "[c]uando se discute, a veces, sobre la reciente Carta de Derechos, como si antes no hubiera ninguna, se está confundiendo a la opinión pública. Los derechos y libertades ya están relativamente desarrollados; hace tiempo que no se reducen a cuatro las libertades económicas. La sentencia Stauder, por ejemplo, es de 1969. La Unión ha bebido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y en los principios y fuentes constitucionales de sus miembros, de los cuales ha sido Alemania, con diferencia, quien más ha aportado al desarrollo de los derechos y libertades"; cfr. Pereira Menaut: *Invitación al estudio de la Constitución de la Unión Europea*…, pág. 213.

bunal constitucional federal. Nuevamente, la presencia de determinados principios, como el de primacía y efecto directo que, sin ellos, hubiese sido imposible concretar los acuerdos y resoluciones para ser aplicados en las instituciones comunitarias y europeas. En ese sentido, desde 1964, el derecho comunitario goza de primacía sobre el estatal. Esto fue establecido en la célebre sentencia Costa/ENEL y reiterado en posteriores pronunciamientos. Su inspiración también fue notoriamente federal. En la sentencia Van Gend & Loos de 1962, el Tribunal proclamó el principio de aplicabilidad directa de los tratados, es decir, los preceptos de estos últimos generan obligaciones para los estados sin necesidad de ningún acto estatal de aceptación[29]. Un principio que admite la aplicabilidad directa de los preceptos constitucionales que vinculan a los diferentes poderes públicos.

Todos estos elementos que hemos señalado son incompletos y se han desarrollado de forma asimétrica. Pero, en última instancia, el resultado ha sido el funcionamiento de una Constitución real para la Unión Europea. Por todo lo anterior, de poco sirven las relaciones indisolubles entre Estado y constitución, la filosofía en torno a los poderes constituyentes o las normas fundantes. En otras palabras, todo lo que se nos enseña en las clases de derecho constitucional de inspiración europea continental. La realidad constitucional europea parece haber prescindido de estos conceptos. Por eso, se hace necesario mirar la realidad europea a través de la experiencia jurídica anglosajona. Finalmente, la comunidad de derecho, el interés que debe preservar el Tribunal europeo, también es una realidad. Las instituciones comunitarias actúan con sometimiento a los tratados y a las demás normas jurídicas. En caso de violación, existe un conjunto de recursos procesales para exigir su cumplimiento efectivo.

IV. EL CAMINO HACIA UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA

En este trabajo hemos tratado de aproximarnos a la experiencia europea para evidenciar cómo una organización internacional puede recorrer el camino que separa lo internacional de lo político, al menos parcialmente. No obstante, de alguna manera, podemos decir que el mismo proceso de integración ha servido de obligada referencia para los estados de Iberoamérica, especialmente para

[29] "Los campos en que ha sido mayor la aportación de las jurisprudencias nacionales ha sido, posiblemente, los derechos y libertades, los principios de primacía y efecto directo (aceptando su penetración en los derechos internos), las competencias comunitarias (aceptando su expansión a costa de las nacionales); y la relación de la Constitución europea con las de los estados miembros (consintiendo la primacía de la primera)"; cfr. Pereira Menaut, Antonio-Carlos, Cancela Outeda, Celso, Bronfman Vargas, Alan, Hakansson Nieto, Carlos, *La Constitución europea,* publicaciones de la Cátedra Jean Monnet, Universidad de Santiago de Compostela, A Coruña, 2000, pág. 325.

la Comunidad Andina y el Mercosur, pese a que cada uno sigue sus ritmos en función de múltiples y diversos factores (voluntad política, diferencias internas, etc.), vislumbrando un posible robustecimiento de la Comunidad Andina con el retorno de Chile. Pese a los diferentes grados de integración de dichos modelos, un factor importante de este proceso, al menos económico, es la configuración de grandes bloques comerciales, como la Unión Europea, los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos y los países iberoamericanos, por citar unos ejemplos. En la actualidad, se hace cada vez más imperativa una clara posición de los gobiernos en torno a las políticas de integración. ¿Cuáles son los retos que faltan por cumplir a los estados iberoamericanos? Considero que al igual que la Unión Europea debemos ser capaces de afianzar los pactos que sean necesarios para que el proceso de integración iberoamericana sea irreversible. Por eso, no debemos olvidar lo siguiente:

a. El pacto de integración es fruto de un acuerdo unánime. Todos los estados deben estar conformes con los términos de integración, los cuales deberán ser progresivos. Por eso, al final de los acuerdos no cabe oposición. Un pacto siempre buscará el acuerdo unánime entre las partes aunque para ello sea necesario renunciar a ciertos planteamientos iniciales. Para lograrlo, es necesario que primeramente los estados miembros hayan superado determinados presupuestos de integración, la democracia, la estabilidad económica y la institucionalidad política, sin ellos difícilmente se podrá comenzar con éxito la gestación de un derecho comunitario andino.

b. Un pacto de integración debe estar llamado a perdurar, pese a que el tiempo opere en él algunos cambios, ya sea en el documento, vía una reforma formal, o en el contexto social y político. No olvidemos que los últimos tratados de la Unión Europea consistieron en adaptar un proceso de integración de quince a veinticinco estados miembros para hacer viable la toma de decisiones.

c. En los pactos de integración sí cabe distinguir dos sujetos: las instituciones comunitarias y los estados miembros, quienes se encuentran en posiciones jerárquicamente diferentes. Si se reconocen la auctoritas y potestas de las instituciones comunitarias por parte de sus socios, será una buena señal para seguir trazándose metas de corto, mediano y largo plazo. El principio de reciprocidad.

d. Un pacto de integración también tiene una doble naturaleza: política y jurídica, porque es un medio para frenar el poder de los países más ricos e influyentes, a través del derecho; realizando así el principio de igualdad.

e. Un pacto de integración con el tiempo se complementará no sólo con otros tratados sino con sentencias, principios, usos, y convenciones, para descubrir que puede generarse un derecho constitucional supranacional, para el mejor gobierno de las instituciones comunitarias y propiciar el respeto a los derechos y libertades, así como el bienestar social en Iberoamérica. Que no es otra cosa que el principio de solidaridad.

Para no detenernos en ese camino debemos seguir realizando esfuerzos para que los ciudadanos siempre voten a favor de la democracia, del fortalecimiento de las instituciones políticas, y necesaria estabilidad económica. Tres retos o presupuestos que deben marchar en paralelo. Si los iberoamericanos nos damos cuenta de ello, demostraríamos que estamos más cerca de la integración de lo que parece a simple vista.

Finalmente, el ya no tan reciente fenómeno del desarrollo de una dimensión constitucional en la Unión Europea puede ser considerado, en cierto modo, como un triunfo del constitucionalismo anglosajón: un triunfo del concepto no codificado de constitución sobre el codificado, del material sobre el formal, y del judicialismo sobre el legalismo, incluyendo la producción de un derecho común europeo que se siente más cómodo con una Constitución no codificada, material, no sujeta o condicionada a las teorías del siglo XVII. En nuestra opinión, lo que ha fracasado es el planteamiento europeo continental de constitución, y es lógico que Francia, su principal divulgadora, lo haya hecho notar de manera tan elocuente al mundo entero.

Hakanson Nieto, Carlos.
"El ejemplo institucional de la Unión Europea. Los retos político-institucionales en los procesos de integración", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 299-315.

Los pilares jurídicos de la Comunidad Andina:

¿elementos decisivos para su supervivencia?

Eric Tremolada Álvarez

Profesor / investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Miembro de Oasis, línea Europa.

correo electrónico

eric.tremolada@uexternado.edu.co

1. GÉNESIS DEL SISTEMA JURÍDICO INSTITUCIONAL

En 1960, con el Tratado de Montevideo, se constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, esfuerzo embrionario suscrito entre Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Venezuela, que se convirtió en el instrumento jurídico de referencia para los posteriores procesos de integración que se dan entre los latinoamericanos[1].

Por su parte, los esquemas existentes, la citada Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, y el Mercado Común Centroamericano, MCCA, nacido en 1965, se ven fortalecidos con las Declaraciones Presidenciales de Bogotá y Montevideo, la primera del 16 de agosto de 1966 suscrita por los presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y los delegados presidenciales de Ecuador y Perú, y la segunda del 14 de abril de 1967 fruto de la Cumbre de Presidentes de América, donde se fomenta

[1] La relevancia de este instrumento jurídico, hoy olvidado, es advertida por el Instituto para la Integración de América Latina INTAL, en: *La dimensión jurídica de la integración*, Buenos Aires, BID/INTAL, 20 de julio de 1973, p. 5.

la integración subregional dentro y/o en concordancia con estos procesos[2].

Pero los intentos como el Andino no se podían perfeccionar hasta que se diera la declaratoria previa de que estos acuerdos eran compatibles con el de Montevideo, que había regulado con resoluciones anteriores las normas para los acuerdos subregionales[3]. Así, el marco del Tratado de Montevideo y las decisiones políticas recogidas en las Declaraciones Presidenciales fueron los determinantes del esquema Andino de integración.

2. DERECHO PRIMARIO U ORIGINARIO

El ordenamiento jurídico andino se compone, principalmente, de dos tipos de normas jurídicas, las denominadas originarias, primarias o constitucionales, contenidas en el Tratado Constitutivo del Acuerdo de Cartagena, protocolos modificatorios e instrumentos adicionales y Tratado de Creación del Tribunal de Justicia y su protocolo modificatorio de Cochabamba; y las llamadas derivadas o secundarias, que son las contenidas en las decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina, en las resoluciones de la Secretaría General y en los Convenios de complementación industrial.

El propio Tratado de Creación del Tribunal determina en su artículo 1º la jerarquización de dicho orden jurídico, de tal forma que existe una relación de subordinación del derecho derivado con respecto al derecho originario.

Al analizar las fuentes del Derecho Comunitario Andino, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en la Acción de Incumplimiento interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina contra la República del Perú, por incumplimiento de obligaciones emanadas de los artículos 5o. del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 38 de la Decisión 344 de la Comisión y de las resoluciones 079 y 106 de la Secretaría General, expresó el 12 de noviembre de 1999 que

"*… En el tope de todo ordenamiento jurídico comunitario se ubican los tratados constitutivos del mismo, así como sus enmiendas consignadas en protocolos modificatorios. Así lo señalan taxativamente el artículo 1, literales a) y b) del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Ellos constituyen la base primigenia del derecho comunitario y entre los europeos se les denomina "Constitución Comunitaria", señalando la naturaleza autónoma y la fuen-*

[2] Maza, Emilio. *Origen y formación del derecho comunitario andino*, Caracas, Ed. Schnell, 1975, p. 24.

[3] Fuente: "El Acuerdo de Cartagena, orígenes, estructura: análisis crítico", en: Seminario Internacional la Integración, el Derecho Comunitario y el Pacto Andino, Tribunal de Justicia y Universidad Andina Simón Bolivar, Sucre, 1997, p. 72.

te primaria de derecho, del cual derivan y a las cuales se somete el resto de las fuentes… El ordenamiento jurídico primario está sujeto al principio de jerarquía normativa primando sobre cualquier otra norma comunitaria, ya sea de derecho derivado o sobre los tratados que regulan las relaciones externas de la comunidad. La función de velar por el cumplimiento de la jerarquía normativa tanto del Acuerdo de Cartagena, como con respecto al ordenamiento legal de los Países Miembros y a las normas del derecho derivado, corresponde exclusivamente al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena al tenor del artículo 33 del Tratado del Tribunal… Puede afirmarse que es característica primordial del sistema comunitario de derecho el que los países soberanamente cedan parte de sus competencias reguladoras trasfiriéndolas de la órbita de acción estatal interna a la órbita de acción comunitaria para la puesta en práctica y desarrollo de los objetivos de la integración subregional. De esta manera a los tratados constitutivos -derecho primario- se suma el acervo legal expedido por órganos de regulación comunitaria como la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena, que mediante normas jurídicas de orden supranacional -derecho derivado- regulan materias que habiendo formado parte originalmente de la competencia exclusiva de los países miembros, éstos han resuelto soberanamente transferirlas como una competencia de atribución a dichos órganos…"[4].

El desarrollo jurisprudencial por parte del Tribunal de Justicia y la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, no dejan duda respecto de la jerarquización del ordenamiento jurídico andino, donde el Acuerdo de Cartagena y el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, ambos con sus respectivos protocolos modificatorios e instrumentos adicionales, constituyen un primer nivel normativo al que las decisiones, resoluciones y convenios de complementación industrial están sometidos.

No son pocos los fallos del Tribunal que se pronuncian en este sentido, entre ellos uno que ya es una referencia permanente, nos referimos a aquél del 9 de diciembre de 1996, derivado de una solicitud de interpretación prejudicial por parte de la Corte Constitucional de la República de Colombia respecto de los artículos 1, 2, 4, 6 y 7 de la Decisión 344 y 2 y 3 de la Decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en relación con el artículo 1°, numeral 3° del Convenio de París para la protección de la propiedad industrial, en él se especifica que

"*…en el tope de todo ordenamiento jurídico comunitario se ubican los tratados constitutivos del mismo, así como sus enmiendas consignadas en protocolos modificatorios. Así lo señalan taxativamente*

[4] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 07-AI-99.

el artículo 1, literales a) y b) del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (….) señalando la naturaleza autónoma y la fuente primaria de derecho, del cual derivan y a las cuales se someten el resto de las fuentes..."[5].

Por su parte y con el fin de regular el funcionamiento del Tribunal, así como el ejercicio de las acciones previstas en su Tratado de Creación, mediante la Decisión 500 del Consejo, se aprueba el estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, enfatizando en su artículo 2º, relativo a la naturaleza y características del ordenamiento jurídico andino, que

"…Las normas de derecho primario están constituidas por los tratados suscritos y ratificados por los Países Miembros en materia de integración comunitaria andina así como por sus protocolos adicionales y modificatorios…"[6].

Nos recuerda el profesor Marcel Tangarife que el Tribunal de Justicia asigna dos características especiales al Acuerdo de Cartagena, primero, que se trata de un tratado marco sobre la base de que sus normas positivas no pueden abarcar el conjunto de temas que implica un proceso de integración, y segundo, que estamos frente a un tratado de naturaleza programática toda vez que sus disposiciones determinan el fin y los objetivos del esquema integrador, así como las estrategias para el desarrollo de éstos. Esta naturaleza programática implica normas sustantivas y normas institucionales, las primeras constituyen obligaciones ineludibles que permiten trascender de la mera cooperación y las segundas definen la estructura orgánica[7].

En palabras del Tribunal de Justicia, dentro de la acción de nulidad fallada el 26 de febrero de 1998, interpuesta por la República de Venezuela contra las resoluciones 397, 398 y 438 así como contra el Dictamen de Incumplimiento Nº 11-96, expedidos por la Junta del Acuerdo de Cartagena y referentes a la prohibición de importación de café tostado procedente de Colombia, por parte del gobierno de Venezuela, a través del Ministerio de Comercio Exterior, señala que

Tratado marco en el que sus normas positivas no pueden abarcar todo el complejo panorama y desarrollo progresivo que experimenta un proceso de integración. El Acuerdo formula los objetivos o metas que persigue una comunidad y los principios que deben aplicar las instituciones.

---

[5] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 07-AI-99.

[6] Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Decisión 500 del 22.06.2001.

[7] Tangarife Torres, Marcel. *Derecho de la integración en la Comunidad Andina*, Bogotá, Baker & McKenzie, 2002, p. 179.

Así, en él se han fijado las normas programáticas que determinan su fin y objetivos, como las estrategias para el desarrollo contempladas en los programas de desarrollo Industrial, de Liberación Comercial, de Desarrollo Agropecuario, el Arancel Externo Común, etc. (….) El doctor Francisco Villagrán Kramer, experto contratado para los estudios previos a la presentación de las bases para la creación del Tribunal Andino, por parte de la Junta (sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena, Derecho de la Integración, N° 12, págs. 17 y ss), afirma que dentro de una clasificación doctrinaria de las normas que contiene el Acuerdo de Cartagena, puede hablarse de las normas programáticas que encarnan los propósitos de las partes contratantes y la acción de los Estados y de los Órganos del Acuerdo dentro de sus propios límites; estas normas revestidas con carácter obligatorio requieren en un momento dado de desarrollo a través de los mecanismos institucionales establecidos. Las normas del Acuerdo contienen, en todo caso, el fundamento base para que los Estados puedan recíprocamente exigirse su cumplimiento así como exigirlo a los Órganos del Acuerdo. En este conjunto de normas se agrupan por ejemplo, los artículos 1 y 2 que precisan los objetivos generales del Acuerdo; el artículo 32 (62) que obliga a los Países, a emprender un proceso de desarrollo industrial mediante la programación conjunta; el artículo 41 (71), que establece el objeto del programa de liberación; el artículo 63 (93) sobre Arancel Externo Común; el artículo 69, (99) referente al régimen agropecuario (…) El otro tipo de normas hace relación a la parte institucional, referida a "la estructura orgánica del Acuerdo", que establecen la forma de integración de los Órganos, su organización interna, sus competencias y sus mecanismos de funcionamiento. Entre éstas cabe citar el artículo 5 (actualmente 6) que enumera los Órganos principales del Acuerdo; fija las competencias del Consejo Presidencial Andino (artículo 12 actual), de la Comisión de la Comunidad Andina (artículo 22), etc."[8].

3. DERECHO SECUNDARIO O DERIVADO

En un segundo nivel normativo, estudiaremos el derecho creado por los órganos comunitarios investidos de competencia para ese efecto, sujeto al Acuerdo de Cartagena y al Tratado de Creación del Tribunal, encontramos las Decisiones que adoptan el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores por consenso o la Comisión de Plenipotenciaros por mayoría absoluta[9].

En la citada Sentencia 01-AN-97, el Tribunal se refirió a este nivel normativo

[8] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 01-AN-97.

[9] Los mecanismos de consenso como forma de adopción de las declaraciones y decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el voto favorable de la mayoría absoluta para las decisiones de la Comisión, están previstos en los artículos 17 y 26 del Acuerdo de Cartagena.

como un conjunto legislativo que facilita la implementación y la ejecución de las normas originarias:

"*El desarrollo de los diferentes programas que como principios u objetivos generales se fijan en el Acuerdo, requiere en muchos casos de implementación posterior o de normas de ejecución del Acuerdo para que puedan hacerse efectivas dentro de los Países Miembros. Esas normas que deben sujetarse a los tratados que representan la cima de la pirámide legal, forman el derecho derivado o secundario, cuya elaboración legislativa ha sido atribuida a la Comisión de la Comunidad Andina, la que antes de la Ratificación del Protocolo de Trujillo suscrito el 10 de marzo de 1996 mantenía la "capacidad legislativa exclusiva sobre materias de su competencia" (artículo 6 de la Decisión 236) y ahora la comparte con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con facultad de expedir Decisiones que forman "parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina" (artículo 17 del Acuerdo reformado, Decisión 406, Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino, publicada en la* Gaceta Oficial *N° 273 de 4 de Julio de 1997)*".

No es difícil inferir que esta competencia legislativa a la que alude el Tribunal es fruto de la cesión de competencias propias de los estados a unos centros de poder comunitario autónomos como el Consejo y la Comisión, al respecto el Tribunal, en la misma Sentencia 01-AN-97, determinó

"*b. Derecho derivado. Puede afirmarse que es característica primordial del sistema comunitario de derecho el que los países soberanamente cedan parte de sus competencias reguladores trasfiriéndolas de la órbita de acción estatal interna a la órbita de acción comunitaria para la puesta en práctica y desarrollo de los objetivos de la integración subregional. De esta manera a los tratados constitutivos -derecho primario- se suma el acervo legal expedido por órganos de regulación comunitaria como la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena, que mediante normas jurídicas de orden supranacional -derecho derivado- regulan materias que habiendo formado parte originalmente de la competencia exclusiva de los países miembros, éstos han resuelto soberanamente transferirlas como una 'competencia de atribución' a dichos órganos*".

A su vez las resoluciones de la Secretaría General que desarrollan directamente previsiones del Acuerdo de Cartagena, como aquellas que restringen y gravan el comercio o las que autorizan salvaguardias, hacen parte de este derecho derivado y también se encuentran sometidas al derecho originario.

Sin embargo, dentro de este ordenamiento jerarquizado existe un último nivel normativo, también derivado, donde encontramos dos tipos de norma, las demás resoluciones de la Secretaría General y los denominados convenios de complementación en el sector industrial.

a. Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

El Consejo como órgano de dirección política, vela por alcanzar los objetivos del proceso y dentro de su seno se intenta consolidarlos en el marco de los intereses estatales, ésta es una competencia general que no riñe con la integración y que determina que tanto sus declaraciones y decisiones sean adoptadas por consenso. Si bien las declaraciones son manifestaciones de carácter no vinculante, las decisiones, como competencia específica fruto del propio derecho originario[10], son normas jurídicas del segundo nivel que se rigen por lo establecido en el Acuerdo de Cartagena y en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia.

En este sentido, el Tribunal en la citada Sentencia 01-AN-97, expresó

"*Siguiendo el pensamiento del Dr. Villagrán (…) la Comisión ésta investida de una competencia de orden general y de otra de carácter expreso o específico. La primera está en relación directa con el aseguramiento del logro de los objetivos que los Estados miembros se impusieron conjuntamente y el conocimiento de los asuntos de interés común, mientras que la segunda -competencia normativa específica- se estableció en el contexto del Acuerdo*".

b. Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina

De conformidad con el derecho originario[11], la Comisión formula, ejecuta y evalúa la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones; adopta las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino y coordina la posición conjunta de los países miembros en foros y negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia, es decir, no sólo se trata de un órgano ejecutivo, decisorio sino que cuenta con competencias normativas en el segundo nivel y así lo señaló el Tribunal:

"*El mecanismo normativo de la Comisión, más generalizado es a través de los actos unilaterales en el sentido "de que es el Órgano y no los Estados, mediante otro tipo de acto, el que los adopta, emite y determina las formas de cumplimiento e incluso, en ciertos casos, los plazos para el efecto" (Villagrán, obra citada, pág. 24).*

Las Decisiones de la Comisión no crean en ningún momento una norma equivalente a las contempladas en el Acuerdo de Cartagena, sino que en virtud de sus facultades y competencias analizadas ante-

[10] Acuerdo de Cartagena, artículo 17º y Decisión 407 del Consejo.

[11] Acuerdo de Cartagena, artículo 22º y Decisión 471 de la Comisión.

riormente desarrollan las normas primarias preestablecidas; este derecho creado tiene carácter secundario o derivado del derecho constitucional contenido en el Acuerdo y en tal virtud la jerarquía jurídica de aquél es inferior. El Acuerdo de Cartagena, conforme a los criterios antes expuestos, confirió a la Comisión no sólo competencias de orden ejecutivo sino igualmente normativas"[12].

c. Resoluciones de la Secretaría General

La Secretaría General es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina que, a partir del 1 de agosto de 1997, asumió entre otras, las atribuciones técnicas de lo que fuera la Junta del Acuerdo de Cartagena. Cuenta con capacidad propositiva, toda vez que está facultada para formular propuestas de decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del citado Consejo, para facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena.

Administra el proceso de integración subregional, resuelve asuntos sometidos a su consideración, vela por el cumplimiento de los compromisos comunitarios, mantiene vínculos permanentes con los países miembros y de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación.

Además de las resoluciones que desarrollan directamente previsiones del Acuerdo de Cartagena como aquellas que restringen y gravan el comercio o las que autorizan salvaguardias que hacen parte del segundo nivel, produce otras resoluciones que, dentro de este ordenamiento jerarquizado, junto a los convenios de complementación en el sector industrial, constituyen un último nivel normativo[13].

Aunque algunos duden que existan resoluciones de la Secretaría General que hacen parte del segundo nivel normativo, el Tribunal de Justicia ha reconocido su existencia:

"Entre las competencias exclusivas de la Junta que establece el Acuerdo, y de las cuales se origina un derecho derivado de igual jerarquía que el de la Comisión, se encuentra la del artículo 43 (hoy 73), que en forma exclusiva y directa confiere a la Junta facultad para que de 'oficio o a petición de parte' determine 'en los casos en que sea necesario' si una medida adoptada unilateralmente por un País miembro constituye 'gravamen' o 'restricción'. No puede argüirse de puro derecho que la existencia del registro de una medida fitosanitaria efectuada en desarrollo de una norma de derecho secundario (Decisión 328) pudiera tener la virtualidad de desconocer o de limitar la atribución consagrada en un

[12] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia 01-AN-97.

[13] Véase: Tangarife Torres, Marcel. Op. cit., pp. 182 y 183.

tratado internacional constitutivo de derecho primario, para declarar cuándo se produce una restricción al comercio. La declaratoria de restricción al comercio, como toda norma jurídica con fuerza de ley material, debe cumplir con un propósito, en este caso el de asegurar que las libertades al comercio de mercancías entre los Países Miembros no se vulneren. La naturaleza de la función contenida en el artículo 43 (actual artículo 73) y su derivación constitucional la asimilan a lo que en el derecho público interno se conoce como los 'reglamentos constitucionales' que no pueden tener limitación distinta de la originada en la propia facultad otorgada por el constituyente, en este caso el legislador primario andino. En este sentido podría mencionarse que estamos en presencia de una facultad discrecional o al menos 'no reglada' del órgano de administración comunitaria. En la facultad o poder discrecional, dice la doctrina, el administrador tiene iniciativa propia para utilizarla, quedando en cabeza del funcionario administrativo la facultad de determinar la oportunidad de la medida. Su razonamiento debe estar orientado por la correspondencia entre los supuestos de hecho que se le presentan a su consideración y la atribución legal a él conferida. (Vidal Perdomo, Jaime, Derecho Administrativo, *Editorial Temis, X Edición, 1994, págs. 312 y ss.). El carácter obligatorio del acto administrativo contenido en la Resolución 397, que señalaba como restricción al comercio la prohibición de importación de café tostado de Colombia por razones de broca de café y la denegación de los permisos fitosanitarios de importación respectivos, creó por sí mismo, sin necesidad de apoyo en otra actuación administrativa la obligación de acatamiento derivado no solamente de su contenido intrínseco sino también de la fuerza que le confiere la obligación fundamental impuesta a los Países Miembros por el artículo 5º del Tratado de Creación del Tribunal, en el sentido de no 'adoptar, ni emplear medida alguna que sea contraria' al ordenamiento jurídico andino o que 'de algún modo obstaculice su aplicación'"* [14].

A su vez el Tribunal, ha admitido la existencia de lo que denominamos un último o tercer nivel normativo, referido a las resoluciones de la Secretaría que profiere en virtud de sus funciones de reglametación y ejecución:

"Otra competencia distinta de la Junta es la de reglamentar o ejecutar las Decisiones de la Comisión; en este supuesto obviamente la jerarquía legal de las Resoluciones de la Junta es inferior y está supeditada a la de la Comisión. La jerarquización planteada en estos términos no puede desembocar en que las Resoluciones de la Junta (hoy Secretaría General) puedan contradecir el espíritu o el contenido de las normas fundacionales del Acuerdo, pues es obligación del órgano

[14] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia 01-AN-97.

administrativo la de velar por su aplicación. (….) Por tanto siendo la Resolución una norma de jerarquía inferior a la Decisión, por ser las Resoluciones actos de ejecución de las normas (actos administrativos) es decir, de rango sublegal, frente a las Decisiones, que contienen las normas a ejecutar, que son de rango legal, las primeras deben sujetarse a lo establecido en estas últimas, so pena de ilegalidad (Pág. 19 del Proceso)" [15].

d. Convenios de complementación industrial

Como adelantáramos, aquellos tratados[16] que pueden celebrar dos o más estados miembros y que tienen por finalidad fortalecer determinados sectores de la industria, dentro del marco del Acuerdo de Cartagena y de las demás normas que hacen parte del Ordenamiento Jurídico Andino, harán parte del tercer o último nivel normativo, nos referimos a los denominados convenios de complementación en el sector industrial.

Hasta el momento sólo existe un convenio de complementación, suscrito entre Ecuador, Colombia y Venezuela, que busca favorecer la industria automotriz y fortalecer el intercambio comercial y el mercado andino en dicho sector. Respecto a este Convenio Automotor, el Tribunal de Justicia en la Acción de Incumplimiento interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad contra el gobierno de la República del Ecuador por el incumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, al establecer excepciones a los niveles arancelarios fijados en el Convenio de Complementación en el Sector Automotor, ha sostenido que

"*Este convenio tiene como fundamento el artículo 37 (actualmente 62) del Acuerdo de Cartagena, que estipula que los Convenios de Complementación Industrial tienen por objeto promover la especialización industrial entre los Países Miembros y podrán ser celebrados así como ejecutados por dos o más de ellos y que deben ser puestos en conocimiento de la Comisión. Asimismo, se basa en el artículo 7 de la Decisión 370 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que establece: "los Países Miembros se comprometen a definir a la mayor brevedad una política común para el*

[15] Ibid.

[16] La manifestación de voluntades concordantes imputables a dos o más sujetos del ordenamiento internacional que origina derechos y obligaciones en este mismo orden, define lo que conocemos como tratado y, cualquiera que sea la denominación que reciba el mismo, acuerdo, pacto, convenio, carta, acta, protocolo, estatuto, arreglo, ajuste, modus vivendi, concordato, memorándum, canje de notas, minuta, declaración, comunicado, programa de acción conjunta y las que libremente elijan los negociadores, serán tratados, siempre que sea por escrito, imputable a dos o más sujetos del derecho internacional y del que deriven obligaciones y derechos para las partes según las normas del derecho internacional. Ver al respecto a Remiro Brotóns, Antonio y otros. *Derecho internacional,* Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 179 - 188.

sector automotor" y que mientras se aprueba tal política Colombia, Ecuador y Venezuela podrán aplicar niveles arancelarios hasta del 40% para los vehículos automotores, y hasta del 5% a los vehículos y motocicletas desarmados. Prescribe, además, este artículo que la Junta, mediante Resolución publicará los Convenios de Complementación en el Sector Automotor que suscriban los Países Miembros y los acuerdos que se alcancen en el desarrollo de los mismos. Si bien los Convenios de Complementación Industrial y específicamente los de Complementación en el Sector Automotor, no estuvieron expresamente mencionados en el artículo 1º del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena como formando parte del Ordenamiento Jurídico -lo que sí sucede en el artículo 1 del Protocolo Modificatorio de Cochabamba, de 28 de mayo de 1996-, el hecho legal es que el Convenio de Complementación Industrial en el Sector Automotor suscrito el 13 de noviembre de 1993 entre Colombia, Ecuador y Venezuela, para fines de su publicación en la Gaceta Oficial *del Acuerdo de Cartagena, adoptó la calidad de Resolución de la entonces Junta, bajo el número 355, el 9 de diciembre de 1994, en atención a lo dispuesto por el artículo 7 de la Decisión 370, publicada el 2 de diciembre de 1994. Por lo anterior, el mencionado Convenio de Complementación, tiene plena vigencia y es de obligatorio cumplimiento a partir del 16 de diciembre de 1994, fecha de la publicación en la* Gaceta Oficial *Nº 168 de la referida Resolución 355*"[17].

4. REGLAS DE APLICACIÓN DEL DERECHO ANDINO EN LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS DE SUS ESTADOS MIEMBROS

Hemos adelantado una de dos características esenciales de la Comunidad Andina, por un lado la existencia de un orden jurídico andino conformado principalmente por dos fuentes normativas directas, el derecho primario u originario que constituye un primer nivel normativo compuesto por el Acuerdo de Cartagena, protocolos modificatorios e instrumentos adicionales y el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia y su protocolo modificatorio de Cochabamba, y un derecho secundario o derivado jerarquizado en dos niveles, un segundo nivel que se integra con las decisiones del Consejo y la Comisión y con las resoluciones de la Secretaría que desarrollan directamente previsiones del Acuerdo de Cartagena, como aquellas que restringen y gravan el comercio o las que autorizan salvaguardias y, finalmente, un último o tercer nivel constituido por las otras resoluciones de la Secretaría y por los convenios de Complementación Indus-

[17] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia 05-AI-98

trial y por el otro, tenemos la existencia de órganos comunitarios supranacionales Secretaría General y Tribunal del Justicia del Acuerdo de Cartagena.

Pero estas dos importantísimas características de la Comunidad Andina no son suficientes para garantizar la incursión en los ordenamientos jurídicos estatales que pueden ser contrarios e incluso hostiles a los principios comunitarios, sin embargo, el propio ordenamiento jurídico andino posee características propias, como sucede en otros esquemas de integración que le permite superar las posibles incompatibilidades; nos referimos a la supranacionalidad, intangibilidad, a su carácter vinculante, a la aplicabilidad directa, a los efectos directos e inmediatos y a la preeminencia, todos frutos de su autonomía, permitiéndole penetrar el orden jurídico interno de los estados miembros.

Se puede apreciar, en efecto, que la estructura institucional de la Comunidad Andina se basa en una suerte de división entre los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales, todos con funciones supranacionales y ejercitando una suerte de contrapeso, control y balance entre los intereses nacionales y los comunitarios.

Uno de los rasgos más distintivos del ordenamiento jurídico andino, como el de otros esquemas de integración, proviene del discutido concepto de supranacionalidad, así lo precisó el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en su sentencia del 27 de marzo de 1995, dentro de la solicitud de interpretación prejudicial de los artículos 63 y 70 de la Decisión 85 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, y artículo 119 de la Decisión 313 de la misma Comisión, remitida por el Consejo de Estado de la República de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en el asunto de la "*Societe Nationale D'exploitation Industrielle Des Tabacs Et Des Allumettes - SEITA*", que interpuso una Acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, contra los actos de la División de Propiedad Industrial de la Superintendencia de Industria y Comercio y del superintendente delegado para la propiedad industrial.

"*La comprensión de este término dentro de la teoría jurídica contemporánea, nos aleja tanto de la definición estrictamente etimológica del mismo, como de la dada por los constitucionalistas y la propia Ciencia Política. El escozor que esta noción produce en muchos espíritus, se debe precisamente a un enfoque etnocentrista de la misma, juzgándose con criterios valorativos propios del derecho político tradicional, esta concepción novísima y al mismo tiempo respetuosa de la soberanía interna de los Estados miembros, gracias a cuyo apoyo político surge el nuevo ente o comunidad vertebrada en torno a fines comunes a lograr. La noción de supranacionalidad, igualmente se ha ido afinando desde el nacimiento de la Comunidad Económica Europea, con el Tratado de París de 18 de abril de 1951 a nuestros días, y el término, ya no podría sostenerse en puridad de verdad, hoy en día, como expresión de la idea*

de un 'Super Estado' con soberanía territorial propia. Todo lo contrario, la noción de supranacionalidad dentro del derecho de la integración, es la negación del 'Imperium' a la manera romana, y la afirmación de la autonomía de gestión que crean los Estados que se integran"[18].

Como lo señaló el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, el término supranacionalidad, pese a ser usado con otras connotaciones en el marco del Consejo de Europa, solo fue hasta el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que los estadistas comprendieron la urgente necesidad de dotar a las organizaciones internacionales de unas facultades que garantizarán acciones dinámicas que no se entrabarán por nacionalismos políticos y económicos. Es decir, sin que el término haya sido elaborado por la doctrina, se recurrió a conceptos más modernos de soberanía nacional[19].

Así, los estados miembros siguen siendo los titulares del poder político, que solo han cedido parcialmente para determinado propósito. El goce de personalidad jurídica internacional de una organización internacional no es plena como la de los estados, por el contrario, está limitada a los objetivos y funciones que le fueron confiadas, brindándole autonomía al nuevo ente, pero afectada por el principio de especialidad[20].

Por tanto, estamos frente a un término que señala la técnica de distribución de competencias dentro de un sistema de integración, por lo que se alejaría de su significado etimológico que se reduce a lo que está encima o sobre la nación. Se transfieren parte de las competencias estatales reguladoras (delegación de competencias) a órganos comunitarios autónomos en los que sus decisiones y fallos son aceptados por los países miembros[21].

Se trata, en últimas, interpretando las palabras del profesor Pierre Pescatore, de la aceptación de los estados de un conjunto de valores comunes que dotan de objetivo y directrices donde los participantes están dispuestos a subordinar sus intereses nacionales y su jerarquía nacional de valores[22].

---

[18] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia 05-IP-95.

[19] Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *Derecho de la integración latinoamericana*, Ensayo de Sistematización, Buenos Aires, Depalma, 1969, p. 579.

[20] Sobrino, José Manuel. "El derecho de integración. Marco conceptual y experiencia en la Unión Europea", en: *Integración y supranacionalidad. Soberanía y derecho comunitario en los países andinos, Lima,* Secretaría General de la Comunidad Andina y Programas de Cooperación Andina a Bolivia PCAB, Julio 2001, pp. 29 a 69.

[21] Uribe Restrepo, Fernando. *El derecho de la integración en el Grupo Andino*, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 1990, pp. 49 y 50.

[22] Pescatore, Pierre. *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*, BID/INTAL, octubre de 1973, pp. 42 y 43.

Ello hace que el derecho de la integración, en general, y el derecho andino en particular, se distingan del derecho internacional público clásico, así como de los derechos nacionales, con los que, paradójicamente forma parte y los integra.

Los estados miembros no pueden modificar unilateralmente las normas adoptadas en el seno de la Comunidad, de hacerlo generarían responsabilidad internacional para su Estado, esta característica de intangibilidad del Ordenamiento Jurídico Andino, fue reiterada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad, en la Sentencia ya citada 05-IP-95, el

"*Tratado Marco del Acuerdo de Cartagena, que a su vez establece el Principio de la Intangibilidad en el derecho comunitario, al disponer que: 'La Comisión es el órgano máximo del Acuerdo y como tal tiene la capacidad de legislación exclusiva sobre las materias de su competencia'. Así se establece con claridad que ninguna autoridad nacional puede al margen de la Comisión modificar o establecer reglas no previstas por los Ministros de Industria de los Países Miembros o los Plenipotenciarios debidamente acreditados que integran la Comisión y que tienen la capacidad exclusiva para legislar por medio de las Decisiones*".

Pero esta característica del ordenamiento es de doble vía pues implica, además, una obligación de adoptar medidas internas para ajustar su propia normativa a los compromisos adquiridos.

En virtud de la característica de supranacionalidad, el Ordenamiento Jurídico Andino tiene un carácter vinculante donde los socios comunitarios adquieren derechos y contraen obligaciones, estas últimas se materializan en obligaciones de hacer y de no hacer tal como se prevé en el artículo 4º del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia:

"*Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación*".

Las obligaciones de hacer y de no hacer para los estados miembros tienen su fundamento en los principios de preeminencia, aplicación inmediata y efecto directo[23]. Este primer principio, conocido también como supremacía o prevalencia del derecho comunitario sobre el derecho interno, implica una obligación de no hacer, toda vez que los estados miembros no puedan alegar normas de su derecho interno para dejar de cumplir sus obligaciones adquiridas en

[23] Tangarife Torres, Marcel. Op. cit., p. 202.

el marco del proceso de integración.

Por su parte, los cinco primeros artículos del Tratado Constitutivo del Tribunal, recogen estos principios que mejoran cualitativamente el ordenamiento jurídico comunitario, la aplicabilidad directa que rige en todo el territorio que integra la Comunidad Andina y lleva consigo la connotación de efecto directo y la supremacía de las normas comunitarias de derecho originario y de derecho derivado, sobre las normas jurídicas de derecho interno.

El Tribunal, con apego a los más autorizados criterios doctrinarios ha destacado la importancia de estos principios hasta el punto de considerar que la existencia misma del derecho comunitario andino depende de la presencia de tales atributos. 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 supuesta contravención a las resoluciones 397 y 398 expedidas por la Junta el 14 de marzo de 1996 de los artículos 41, 42, 43 y 46 del Acuerdo de Cartagena, del artículo 5° del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y 13 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. El profesor Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Presidente del Tribunal de las Comunidades Europeas, define la aplicabilidad directa de la norma comunitaria 'como la capacidad de la misma para producir efectos jurídicos en un País Miembro sin que se requiera ningún complemento normativo de derecho interno'. Para el derecho europeo, dice, Muñoz Machado, una regla o norma 'goza de aplicabilidad directa cuando no precise que los Estados Miembros dicten normas de incorporación, transposición o desarrollo para darle efectividad dentro de su territorio'. El profesor Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, define el principio manifestando que 'La aplicabilidad inmediata significa que la norma comunitaria adquiere, automáticamente, de por sí, estatuto de derecho positivo en el orden interno de los Estados a que va dirigida. Ello supone que la norma comunitaria se integra de pleno derecho en ese orden interno, sin necesidad de ninguna fórmula de introducción o de recepción, que se impone en cuanto tal derecho comunitario y que genera en todo juez nacional la obligación de aplicarla'. El mismo tratadista al referirse al principio de la aplicación directa del derecho comunitario ha dicho: 'El derecho comunitario, por consiguiente, además de ser un ordenamiento jurídico autónomo, con su propio sistema de producción normativa, posee una fuerza específica de penetración en el orden jurídico interno de los Estados Miembros nacida de su propia naturaleza, que se*

manifiesta en su aplicabilidad inmediata y, fundamentalmente, en su efecto directo y su primacía'"[24].

En el esquema de integración europea el principio de la aplicabilidad directa es reconocido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas desde 1963, cuando se pronunció en la cuestión prejudicial entre la empresa importadora *Van Gend & Loos,* que impugnó ante la *Tariefcommisie* la decisión de la Administración de Hacienda holandesa de aumentar los derechos de aduana a un producto químico que importaba desde Alemania violando la prohibición expresa del artículo 12 del Tratado CEE, considero

"*… Que esta prohibición se presta perfectamente, por su misma naturaleza a producir efectos directos en las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y sus administrados… el artículo 12 debe ser interpretado en el sentido que produce efectos inmediatos y engendra derechos individuales que los órganos jurisdiccionales deben salvaguardar…*"[25]

lo que fue reiterado y precisado quince años después en la sentencia *Simmenthal* de 1978, en la que se sostuvo que la aplicabilidad directa

"*... significa que las reglas del derecho comunitario deben desplegar la plenitud de sus efectos de manera uniforme en todos los Estados miembros, a partir de su entrada en vigor y durante toda la duración de su validez… que de esta manera, estas disposiciones son una fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquéllos a quienes afectan, ya se trate de Estados miembros o de particulares que son parte en relaciones jurídicas que entran en el ámbito del derecho comunitario...*"[26].

En la Comunidad Andina de Naciones la aplicabilidad directa del derecho comunitario deriva de las propias normas positivas de carácter constitutivo u originario. El Tratado de Creación del Tribunal establece en el artículo 2 que

"*las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean apro-*

[24] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 03-AI-96.

[25] Sentencia Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas STJCE de 5.2.1963, asunto Van Gend & Loos.

[26] Pronunciamiento fruto de dos cuestiones prejudiciales en un mismo asunto, primero Simmenthal que importa carne de Francia a Italia considera que el control y las tasas que le obligan a pagar configuran una violación a la libre circulación de mercancías prevista en el Tratado CEE, demandando la recuperación de lo indebidamente pagado, pero pese a que el Tribunal de Justicia al resolver la primera cuestión prejudicial confirma la argumentación del demandante, la Administración de Hacienda se niega a ello alegando que su actuación obedece a una ley nacional posterior que amerita un trámite de inconstitucionalidad, obligando así al Pretore di Susa a plantear un nuevo incidente prejudicial. Véase: Sentencia Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas STJCE de 9.3.1978, asunto Simmenthal.

badas por la Comisión";

en su artículo 3 que

"*Las Decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la* Gaceta Oficial *del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior*"

y que sólo

"*cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro*";

y en su artículo 4 que

"*Las Resoluciones de la Junta entrarán en vigencia en la fecha y con las modalidades que establezca su Reglamento*".

Estas características se reafirman y profundizan con la expedición del Protocolo de Cochabamba, instrumento por el cual se introducen al Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena importantes modificaciones. Es así como hoy, los artículos 2º y 3º, del Tratado, codificado por la Decisión 472 de la Comisión, respectivamente establecen:

"*Artículo 2.- Las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina. Artículo 3.- Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la* Gaceta Oficial *del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior. Cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro*".

Adicionalmente el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en el marco de dos acciones de incumplimiento ya citadas, Sentencias 03-AI-96 y 07-AI-99, hace una amplia exposición sobre lo que en la doctrina se conoce como "principio del efecto directo" del derecho comunitario, explicando que

"*…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.

El tribunal soporta su argumentación anterior en Dámaso Ruiz-Jarabo, que al tratar este punto aclara que

"*….con la denominación de eficacia directa del derecho comunitario se hace referencia a su aptitud para originar, por sí mismo, derechos y obligaciones en el patrimonio jurídico de los particulares*",

y en el ex presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, R. Lecourt, quien definió este principio, diciendo que

"*es el derecho de cualquier persona de pedir al Juez la aplicación de los Tratados, los Reglamentos, las Directivas o las Decisiones comunitarias, es la obligación del Juez de hacer uso de esa norma cualquiera que sea la legislación del País al que pertenece. Es el respeto de ese derecho y de esa obligación no sólo en las relaciones de los particulares entre sí, sino también en las relaciones entre los particulares y el Estado miembro del que son ciudadanos*"[27].

Por tanto, las normas que conforman el ordenamiento jurídico andino, cualquiera que sea su forma (tratados, protocolos, acuerdos, convenios, decisiones o resoluciones) son por regla, de efecto y aplicación directa en todos los países miembros desde su publicación en la *Gaceta Oficial* del Acuerdo de Cartagena, lo que significa que son de obligatorio e inmediato cumplimiento por éstos, los órganos del Acuerdo y los particulares[28].

Habíamos señalado que el segundo atributo que caracteriza al derecho comunitario andino, es el que tiene que ver con aquella virtualidad que tienen sus normas de prevalecer sobre las de derecho interno, cualquiera que sea el rango de éstas. Esto quiere decir, que cuando existe contradicción entre una norma comunitaria y una norma interna, prevalecerá la primera en virtud del principio de aplicación directa y de los efectos inmediatos que ésta conlleva. Así, adoptada una decisión o emitida una resolución, automáticamente entra a formar parte del ordenamiento jurídico interno de los estados miembros una vez haya sido publicada en la *Gaceta Oficial* del Acuerdo de Cartagena, sin que se requiera instrumento adicional para su incorporación, a menos que expresamente se haya convenido lo contrario.

Conviene señalar que el Tribunal Andino, el 30 de mayo de 1998 en la sentencia relacionada con el Interpretación prejudicial de los artículos 56, 58, 76, 77 y 84 de la Decisión 85 de la Comisión del

[27] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencias 03-AI-96 y 07-AI-99.

[28] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 07-AI-99.

Acuerdo de Cartagena, solicitada por la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia, advierte que el derecho de la integración no deroga leyes nacionales "*tan sólo hace que sean inaplicables las que resulten contrarias*"[29].

En consecuencia, en aplicación de los principios descritos, en el artículo 4º del Tratado de Creación del Tribunal, en el que se tutelan tanto la aplicabilidad directa e inmediata y el consecuente efecto directo, ambos derivados de la indispensable preeminencia de su ordenamiento jurídico, se le imponen a los países miembros dos obligaciones básicas con respecto al mismo: una, de hacer, dirigida a la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de dicho ordenamiento dentro de su ámbito territorial y otra, de no hacer, conducente a que no se adopten medidas o se asuman conductas o se expidan actos, sean de naturaleza legislativa, judicial o administrativa, que contraríen u obstaculicen la aplicación del derecho comunitario[30].

El Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad, modificado por el Protocolo de Cochabamba sustenta en sus artículos 2º y 3º el principio de preeminencia:

"*Artículo 2.- Las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina.*

Artículo 3.- Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial *del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior. Cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro*".

Sustento que también se prevé en el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Decisión 425, que señala:

"*Artículo 15.- Las Resoluciones de la Secretaría General entrarán en vigencia y producirán sus efectos a partir de la fecha de su publicación en la* Gaceta Oficial *del Acuerdo de Cartagena, salvo que la propia Resolución señale una fecha distinta*".

El derecho comunitario europeo no puede ser ni derogado ni modificado por la legislación nacional y, en caso de litigio, el primero prevalecerá sobre el segundo, esto no tiene discusión desde 1964, veamos: con

[29] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 02-IP-88.

[30] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 07-AI-99.

ocasión de la nacionalización italiana de la producción y el suministro de electricidad en 1962, se transfirieron las instalaciones de las compañías eléctricas a la empresa eléctrica ENEL, hecho que consideró el señor Costa lo había privado de los dividendos que le correspondían en su calidad de accionista de la sociedad anónima Edison Volta que se vio afectada por esta medida, negándose por tanto a pagar un recibo de luz por importe de 1.926 ITL.

Ante el juez de paz de Milán, el señor Costa justificó su actitud, entre otras cosas, alegando que la Ley de nacionalización violaba una serie de disposiciones del Tratado CEE (artículos 37, 53, 93 y 102 hoy, salvo el 53 que fue derogado por el Tratado de Ámsterdam, 31, 88 y 97 del TCE) por lo que el Giudice conciliatore decide suspender el proceso y plantea una cuestión prejudicial de interpretación ante el Tribunal de Justicia el cual enfáticamente aclara que "*...al derecho nacido del Tratado, en razón de su naturaleza específica original, no puede oponérsele judicialmente un texto interno, de cualquier clase que sea, sin perder su carácter comunitario y sin que se cuestione la propia base jurídica de la Comunidad*"[31]; algunos autores hacen derivar la preeminencia o prevalencia del efecto directo y definen a aquella como la virtud que tiene el ordenamiento comunitario de primar sobre una norma de derecho interno que se le oponga, cualquiera sea el rango de esta última[32].

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, como nos lo recuerda en la Sentencia 03-AI-96,

"*....ha reiterado el principio de la preeminencia en varias providencias, entre ellas la Sentencia de 3 de diciembre de 1987 en la cual precisó que el ordenamiento jurídico de la Integración Andina prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales, por ser característica esencial del Derecho Comunitario, como requisito básico para la construcción integracionista. Así lo reconoció la Comisión del Acuerdo de Cartagena integrada por los Plenipotenciarios de los Países Miembros, en el pronunciamiento aprobado durante su vigésimo noveno período de sesiones ordinarias (Lima, 29 de mayo - 5 de junio de 1980). Dicho principio ha sido ratificado en sentencias posteriores (Procesos 2-IP-90, 6-IP-93 y 10-IP-94) a propósito de la interpretación del artículo 27 del Tratado del Tribunal, al considerar que para la existencia del derecho de la integración es indispensable el reconocimiento del principio de supremacía o prevalencia sobre el derecho interno de los países miembros; la misma sentencia define el tránsito de la competencia reguladora nacional hacia la comunitaria en los asuntos cuya*

[31] Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas STJCE de 15.7.64, asunto Costa/ENEL.

[32] Muñoz Machado, Santiago. "Principios de articulación de las relaciones entre el derecho comunitario y el interno y las garantías constitucionales para su aplicación efectiva", en: Alonso García, Enrique. *Tratado de derecho comunitario europeo*, Civitas, 1986, pp. 503 y ss.

decisión corresponde a esta última, como el desplazamiento automático de competencias, que pasan del legislador nacional al comunitario. Describe el fenómeno como aquel en que la comunidad organizada invade u ocupa el terreno legislativo nacional, por razón de la materia, desplazando de este modo al derecho interno. El legislador nacional queda así inhabilitado para modificar, sustituir o derogar el Derecho Comunitario vigente en su territorio, así sea con el pretexto de reproducirlo o de reglamentarlo"[33].

La aplicación ineludible de la norma andina, implica en caso de incumplimiento, responsabilidad internacional, por ello en el evento de una contradicción con una disposición interna, ésta debería derogarse de conformidad con el derecho interno del Estado miembro que la expidió antes o después de la norma comunitaria, sin embargo, esto no es compulsivo, pero sí lo es su inaplicabilidad en favor del atributo de la preeminencia.

Y en desarrollo de esos valores comunes el Ordenamiento Jurídico Andino otorga a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración la autonomía necesaria frente a las autoridades nacionales. Es decir, la autonomía implica la supremacía de las normas comunitarias frente a los compromisos de los socios comunitarios con terceros, inclusive en el marco de otros procesos de integración y obviamente sobre sus normas internas.

Estamos así frente a un ordenamiento independiente que produce, aplica y ejecuta normas según las reglas de juego adoptadas para este efecto. Como diría el profesor Pescatore, la existencia de un poder real y autónomo puesto al servicio de los objetivos comunes de varios estados es uno de los elementos esenciales de la supranacionalidad[34].

De hecho, para el Tribunal de Justicia, la autonomía del ordenamiento implica la supremacía de sus normas, tal como lo señalara el 28 de septiembre de 2001, en la Acción de Incumplimiento interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina contra la República del Perú, alegando incumplimiento de los artículos 4 del Tratado de Creación del Tribunal y 16 de la Decisión 344 de la Comisión, así como de la Resolución 406 de la Secretaría, por haber concedido una patente de segundo uso al producto Pirazolopirimidinonas para el tratamiento de la impotencia, cuando la normativa comunitaria, de manera expresa, prohíbe el patentamiento de segundos usos o usos distintos.

"*De la aplicación de este principio de autonomía resulta, en primer lugar, la ne-*

[33] Véase: Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 03-AI-96, en la que por cierto se cita el asunto Costa/ENEL (STJCE de 15.7.64) como base jurisprudencial de la doctrina en esta materia.

[34] Pescatore, Pierre. *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales.* Op. cit., p. 43.

cesaria multilateralidad para el manejo de los instrumentos que conforman el acuerdo de integración, así como la primacía de lo acordado comunitariamente con respecto y sobre otros compromisos y otras posibilidades que se tengan por cualquier País Miembro en razón de estar inscrito, bilateral o multilateralmente, en otros regímenes jurídicos internacionales.

El ordenamiento jurídico andino es autónomo y la aplicación de las normas comunitarias que lo conforman no depende de las de otros ordenamientos internacionales, ni debe sujetarse a que guarden compatibilidad o conformidad con ellas. Cosa bien diferente es la de que, para que este ordenamiento se acompase con el de otras esferas u organizaciones internacionales o mundiales, el legislador andino expida normas que acojan dentro de su ordenamiento principios y regulaciones idénticos o semejantes a las de aquéllas. Además, el derecho comunitario andino, fuera de constituir un ordenamiento jurídico autónomo, independiente, con su propio sistema de producción, ejecución y aplicación normativa, posee los atributos, derivados de su propia naturaleza, conocidos como de aplicabilidad inmediata, efecto directo y primacía"[35].

Una norma andina sólo puede ser modificada por otra norma andina emitida por los correspondientes órganos comunitarios y no por los poderes legislativos de los países miembros. Ello por supuesto, no impide el desarrollo de una ley comunitaria a través de la legislación nacional, pero únicamente cuando sea necesaria para la correcta aplicación de la comunitaria.

Puede, pues, observarse que el derecho comunitario es, en efecto, un ordenamiento jurídico autónomo e independiente, con sus propias normas y sus propias instituciones comunitarias y por su propia naturaleza que se aplica de forma inmediata y directa y goza de primacía frente al derecho nacional de los países miembros. Esto, porque proviene del consentimiento estatal expresado en el derecho primario y de los organismos creados para su desarrollo.

5. EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA Y DE LOS JUECES Y TRIBUNALES NACIONALES EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO ANDINO

El Acuerdo de Cartagena de 1969 y sus respectivos protocolos modificatorios, establecen el marco legal e institucional del proceso de integración andino. Éste atribuye la función jurisdiccional al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y encarga a la Secretaría General la investigación administrativa o fase pre-contenciosa de determinación de la responsabilidad de los estados parte por incumplimiento.

[35] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia 89-AI-2000.

El Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena de 1979, delimitó las competencias del Tribunal Andino sobre tres acciones: la de nulidad, la de incumplimiento y la de interpretación prejudicial.

Bajo la acción de nulidad, le corresponde al Tribunal declarar la nulidad de las decisiones del Consejo y de la Comisión, de las resoluciones de la Secretaría General y de los convenios de complementación industrial adoptados por los países miembros entre sí, siempre que se hayan dictado o acordado con violación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, incluso por desviación de poder.

Así, en la Comunidad Andina existe un verdadero control de legalidad de las normas derivadas o secundarias frente al derecho primario u originario que cuenta, además, con un fuerte respaldo jurisprudencial:

"*En el ordenamiento comunitario andino, a semejanza de lo que acontece en el derecho interno de los estados, existe un sistema de control de las normas jurídicas garantizado por una jurisdicción contencioso-administrativa ejercida a través del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en los términos delineados en los artículos 17 a 23 de su Tratado de Creación. El principio de legalidad que cubre a las Resoluciones de la Junta (ahora Secretaría General) emana del artículo 17 del instrumento indicado que faculta el acceso de los Países Miembros, de la Comisión, de la Secretaría General, así como el de los particulares, a la acción de nulidad cuando esos actos hayan sido 'dictados en violación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena'. De no cumplirse el grado de subordinación o legalidad en el ordenamiento jurídico andino, corresponde al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina conocer de la respectiva acción de nulidad no solamente por violación de normas superiores, incluso por desviación de poder en las actuaciones del órgano comunitario*"[36].

Las decisiones, resoluciones o convenios podrán ser impugnados por algún país miembro[37], por el Consejo, la Comisión, la Secretaría y personas naturales o jurídicas que sientan afectados sus derechos subjetivos y/o intereses legítimos.

Respecto de su papel el Tribunal de Justicia ha señalado que al conocer y resolver demandas en ejercicio de la acción de nulidad cumple una función eminentemente declarativa y, por tanto, no podrá ordenar reparación del posible daño

[36] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia 05-AN-97.

[37] Los países miembros, en lo que respecta a decisiones o convenios, sólo podrán intentar acción de nulidad si aquellas normas no fueron aprobadas con su voto afirmativo. Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículo 18º.

"En el contencioso comunitario andino de anulación el fallador debe limitarse a confrontar la norma objeto de la demanda con la disposición superior que se alega como vulnerada, puesto que la controversia se desenvuelve en torno a esos dos extremos, únicamente: la norma supuestamente transgredida y el acto imputado como transgresor. En el caso de que el juez llegare a encontrar valedera la denuncia de disconformidad con la normatividad superior, deberá decretar pura y simplemente la anulación de la norma demandada sin agregar ninguna declaración indemnizatoria, así encuentre que ella ha producido perjuicios al accionante o a terceros. Por ello en el contencioso comunitario andino, la sentencia anulatoria es simplemente declarativa y no de condena"[38].

De conformidad con lo expuesto, el Tribunal estaría asumiendo que su labor en materia de control de legalidad es equivalente a la acción de inconstitucionalidad de los ordenamientos internos, en este sentido ya se había expresado unos años antes:

"*Como sistema para el control de la legalidad se asemeja a la acción de inconstitucionalidad o inexequibilidad, la que sin duda ha sido una de las mayores conquistas del derecho constitucional moderno, hasta el punto que se la considera, con toda razón, como el verdadero fundamento del llamado 'Estado de Derecho'. Es en este sentido, una acción pública por esencia ya que se consagra en beneficio de la legalidad y no para proteger directamente intereses particulares o subjetivos*"[39].

La acción de nulidad deberá ser intentada ante el Tribunal Andino dentro de los dos años siguientes a la fecha de entrada de la norma (decisión, resolución o convenio), sin embargo, aunque hubiere expirado el plazo citado, dentro de una controversia ante los jueces o tribunales nacionales, las partes podrán solicitarles la inaplicabilidad de la decisión o resolución que consideran afecta sus derechos subjetivos o intereses legítimos. En este caso, el tribunal o juez nacional consultará al Tribunal Andino acerca de la legalidad de la norma que se solicita inaplicar, suspendiendo el proceso hasta recibir la providencia del mismo, la cual será de aplicación obligatoria en su sentencia[40].

Cuando un país miembro o un particular considere que otro país miembro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, antes de presen-

[38] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia 24-AN-99.

[39] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia 05-AN-97.

[40] Véase: *Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, artículos 17º al 22º.

tar una acción de incumplimiento ante el Tribunal deberá agotar los trámites pre-contenciosos o administrativos en la Secretaría General, para que ésta realice las gestiones conducentes a subsanar el incumplimiento, dentro de un plazo máximo de sesenta días y una vez recibida la respuesta o vencido el plazo sin que se hubieren obtenido resultados positivos, la Secretaría General, de conformidad con su reglamento y dentro de los quince días siguientes, emitirá un dictamen motivado sobre el estado de cumplimiento de tales obligaciones.

Si el dictamen fuere de incumplimiento y el país requerido persistiere en la conducta objeto del reclamo, la Secretaría General deberá solicitar el pronunciamiento del Tribunal. Si la Secretaría General no intenta la acción dentro de los sesenta días siguientes de emitido el dictamen de incumplimiento o no emite su dictamen dentro de los sesenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación del reclamo o el dictamen fuere de cumplimiento, el país o el particular reclamante podrán acudir directamente al Tribunal[41].

Respecto del procedimiento administrativo por incumplimiento y la legitimación activa para acudir ante el Tribunal de Justicia esta corporación ha señalado que

"*Sin perjuicio de la etapa prejudicial que se sustancia ante la Secretaría General, el control de la legitimidad de las actuaciones u omisiones de los Países Miembros frente al Derecho Comunitario corresponde en última instancia al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, órgano con la competencia exclusiva para declarar con autoridad de cosa juzgada judicial la existencia de un incumplimiento de las obligaciones impuestas a los Países Miembros en virtud del ordenamiento jurídico andino. En efecto, la fase judicial de la acción de incumplimiento se inicia con la demanda interpuesta por la Secretaría General, o por los Países Miembros o los particulares afectados en sus derechos, en el supuesto de que aquélla no intentare la acción dentro de los sesenta días siguientes de emitido el dictamen y siempre que el procedimiento previo se hubiere iniciado a instancia de estos últimos. Aunque los motivos que contenga el «dictamen» también deben mantener suficiente congruencia con los fundamentos de la demanda, pudiendo, en consecuencia, ser enjuiciados por la parte demandada dentro del proceso de incumplimiento, la finalidad de esta acción, sin embargo, no se limita a un simple control de legalidad del dictamen, sino que se dirige a verificar si la infracción acusada fue o no cometida, y en definitiva a examinar las circunstancias del incumplimiento demandado y las causas exonerantes que pudiere haber propuesto la demandada como argumentos de su defensa*"[42].

[41] Véase: *Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina,* artículos 23º al 25º y Decisión 425 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

El ordenamiento jurídico andino admite la posibilidad de que el incumplimiento de un país miembro pueda ser demandado por personas naturales o jurídicas ejerciendo acciones judiciales ante sus jueces o tribunales nacionales competentes, de conformidad con su derecho interno, siempre que sus derechos resultaren afectados por la conducta en controversia. El juez nacional ejerce en estos eventos como juez comunitario. No obstante, conviene señalar que a efectos de evitar conflictos de jurisdicción y competencia, está expresamente señalado la imposibilidad de ejercer simultáneamente acciones de incumplimiento ante el Tribunal Andino y los jueces o tribunales nacionales[43].

Por su parte existe el procedimiento de interpretación prejudicial, que establece que los jueces o tribunales nacionales que conozcan un proceso en que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas del ordenamiento jurídico andino, deben solicitar la interpretación del Tribunal Andino de Justicia acerca del contenido y alcance de dichas normas, y en función de esa interpretación, apreciar los hechos y decidir la controversia. El objetivo de este mecanismo es el de asegurar la aplicación uniforme de las normas andinas en el territorio de los países miembros.

El juez o magistrado nacional podrá solicitar facultativamente, vía incidental, sin suspender el trámite del proceso, siempre que esté conociendo de un proceso de primera instancia y que su sentencia sea susceptible de recursos en el derecho interno, una interpretación prejudicial. Y en el evento en que llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que se hubiera recibido la interpretación del Tribunal Andino deberá decidir[44].

Por el contrario, la solicitud dejará de ser optativa y será obligatoria para el juez o magistrado nacional cuando conoce de un proceso de única o segunda instancia y que su sentencia no sea susceptible de recurso alguno en el derecho interno. Esta solicitud de interpretación obligatoria que se genera de oficio o a petición de parte, corresponde también a un incidente, pero que en este caso si suspende el trámite del proceso[45].

La interpretación del Tribunal Andino, que deberá limitarse a precisar el contenido y alcance de las normas del ordenamiento comunitario referidas al caso concreto, se convierte, una vez recibida, en una obligación especial para el juez o

[42] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia 43-AI-99.

[43] Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículos 31º y 25º.

[44] Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículo 33º y Decisión 500 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, artículo 122º.

[45] Decisión 500 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, artículo 123º.

magistrado consultante que deberá adoptar en su sentencia[46].

En todo caso la oportunidad del juez o magistrado nacional para solicitar la interpretación prejudicial está dada, entre otras circunstancias, por el momento procesal interno del que dispone para tramitar el correspondiente incidente, al respecto el Tribunal Andino ha señalado que

"la solicitud de interpretación prejudicial y la petición de parte para que el juez nacional proceda a ella, se pueden hacer en cualquier estado y grado de la causa, pues lo que se plantea es una cuestión de mero derecho como es la interpretación de normas del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena. Distinta es la solución en la legislación interna para las cuestiones de hecho en las cuales sí existe una oportunidad procesal para que las partes puedan promoverlas o presentarlas ante el juez nacional" [47].

El 28 de mayo de 1996, los países miembros suscribieron el Protocolo de Cochabamba, modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, ampliando las competencias de dicho órgano y establecieron un nuevo recurso por omisión o inactividad, bajo el cual el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, la Secretaría General y las personas naturales o jurídicas, podrán solicitar el pronunciamiento del Tribunal cuando uno de los referidos órganos comunitarios se abstuviera de cumplir una actividad a la que estuviera obligado expresamente por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Este recurso que garantiza que los órganos del sistema cumplan oportunamente con sus funciones a través de una sentencia del Tribunal, si se encuentra que en efecto hubo inactividad del órgano demandado, "*deberá señalar la forma, modalidad y plazo en los que el órgano comunitario objeto del recurso deberá cumplir con su obligación*"[48].

Además, concede competencias al Tribunal para conocer y dirimir las controversias laborales que se susciten entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración y sus respectivos funcionarios o empleados. De esta forma, los funcionarios supranacionales gozan de un mecanismo de legitimación activa laboral[49].

Finalmente, con el propósito de fortalecer la participación de los particulares en el sistema de solución de controversias,

[46] Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículos 34º y 35º y Decisión 500 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, artículos 126º y 127º.

[47] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia 01-IP-87.

[48] Véase: Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículo 37º y Decisión 500 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, artículos 129º al 134º.

[49] Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículo 40º y Decisión 500 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, artículo 136º.

se establece en cabeza del Tribunal la función de

"*dirimir mediante arbitraje las controversias que se susciten por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos, suscritos entre órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración o entre éstos y terceros, cuando las partes así lo acuerden. Los particulares podrán acordar someter a arbitraje por el Tribunal, las controversias que se susciten por la aplicación o interpretación de aspectos contenidos en contratos de carácter privado y regidos por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. A elección de las partes, el Tribunal emitirá su laudo, ya sea en derecho o ya sea en equidad, y será obligatorio, inapelable y constituirá título legal y suficiente para solicitar su ejecución conforme a las disposiciones internas de cada País Miembro*"[50].

Hasta el momento el ejercicio de la función arbitral por parte del Tribunal Andino no se ha regulado ni se ha presentado ningún caso, ausencia que también se da en el arbitraje administrativo a cargo de la Secretaría General.

6. A MANERA DE CONCLUSIÓN:

La necesidad de crear una organización internacional con facultades que garanticen acciones dinámicas que no se obstaculicen por nacionalismos políticos y económicos, fundados en arcaicos conceptos soberanos, fue consentida por los estados firmantes del Acuerdo de Cartagena en 1969, recogiendo el vanguardista concepto de supranacionalidad que desde la Comunidad Económica del Carbón y del Acero señala la técnica de distribución de competencias dentro de un sistema de integración.

Si bien los estados miembros siguen siendo los titulares del poder político, a través de los tratados constitutivos de la Comunidad Andina, expresamente se transfieren competencias reguladoras a órganos comunitarios autónomos en los que sus decisiones y fallos son aceptados por los países miembros para alcanzar los propósitos de la integración.

Al pactar un conjunto de valores comunes dotados de objetivo y directrices, los estados de la Comunidad crearon un ordenamiento jurídico intangible que no puede ser modificado unilateralmente, de hacerlo generarían responsabilidad internacional.

En virtud de la supranacionalidad, estamos frente a un ordenamiento jurídico vinculante donde los socios comunitarios adquieren derechos y contraen obligaciones de hacer y de no hacer, fundamentadas en los principios de aplicación directa, efecto inmediato y preeminencia del derecho comunitario sobre el derecho interno.

Así, por un lado, el derecho comuni-

[56] Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículo 38º.

tario tiene la capacidad de producir efectos jurídicos en un país miembro sin que se requiera ningún complemento normativo de derecho interno, siendo fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afectan, permitiendo la posibilidad de que aquellos puedan exigir directamente su observancia ante sus respectivos jueces y/o tribunales y en donde los estados socios no puedan alegar normas de su derecho interno para dejar de cumplir obligaciones adquiridas.

El consentimiento estatal creó unas fuentes normativas cimentadas en unas técnicas de distribución de competencias y reglas de aplicación en los ordenamientos internos, reservando un rol protagónico para el tribunal comunitario y los jueces y tribunales nacionales en la aplicación del derecho andino, sin embargo, estos pilares jurídicos, serán insuficientes si los gobiernos insisten en negociar y pactar acuerdos de integración que no difunden, olvidando que los beneficiarios y responsables de la ejecución de los mismos son los actores sociales, empresarios y trabajadores que como la inmensa mayoría de jueces nacionales ignoran que desde el ordenamiento internacional pueden surgirles derechos y obligaciones que deberían cumplir y exigir.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, artículos y ponencias:

Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. *Derecho de la integración latinoamericana,* Ensayo de Sistematización, Buenos Aires, Depalma, 1969.

Instituto para la Integración de América Latina INTAL. *La dimensión jurídica de la integración,* Buenos Aires, BID/INTAL, 20 de julio de 1973.

Maza, Emilio. *Origen y formación del derecho comunitario andino,* Caracas, Ed. Schnell, 1975.

Muñoz Machado, Santiago. "Principios de articulación de las relaciones entre el derecho comunitario y el interno y las garantías constitucionales para su aplicación efectiva", en: Alonso García, Enrique. *Tratado de derecho comunitario europeo*, Civitas, 1986.

Pescatore, Pierre. *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*, BID/INTAL, octubre de 1973.

Remiro Brotóns, Antonio y otros. *Derecho internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

Sobrino Heredia, José Manuel. "El derecho de integración. Marco conceptual y experiencia en la Unión Europea", en: Integración y supranacionalidad. Soberanía y derecho comunitario en los países andinos, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina y Programas de Cooperación Andina a Bolivia PCAB, julio 2001.

Tangarife Torres, Marcel. *Derecho de la integración en la Comunidad Andina*, Bogotá, Baker & McKenzie, 2002.

Tribunal de Justicia y Universidad Andina Simón Bolívar. "El Acuerdo de Cartagena, orígenes,

estructura: análisis critico", Seminario Internacional La Integración, el Derecho Comunitario y el Pacto Andino, Sucre 1997.

Uribe Restrepo, Fernando. "El derecho de la integración en el Grupo Andino", Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 1990.

Jurisprudencia:

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

STJCE de 5.2.1963, asunto *Van Gend & Loos.*

STJCE de 15.7.64, asunto *Costa/ENEL.*

STJCE de 9.3.1978, asunto *Simmenthal.*

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Sentencia 01-IP-87.

Sentencia 02-IP-88.

Sentencia 05-IP-95.

Sentencia 01-IP-96.

Sentencia 03-AI-96.

Sentencia 01-AN-97.

Sentencia 05-AN-97.

Sentencia 05-AI-98.

Sentencia 07-AI-99.

Sentencia 24-AN-99.

Sentencia 89-AI-2000.

Tratados:

Acuerdo de Cartagena del 26 de mayo de 1969.

Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena de 1979.

Decisiones:

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

Decisión 407 del 25.07.1997.

Decisión 425 del 14.12.1997.

Decisión 500 del 22.06.2001.

Comisión de la Comunidad Andina

Decisión 471 del 12.08.1999.

Tremolada Álvarez, Eric.
"Los pilares jurídicos de la Comunidad Andina: ¿elementos decisivos para su supervivencia?", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 317-346.

La política comercial de la Unión Europea:

hacia un comercio más justo para todos

Monserrat García

Licenciada en ciencias económicas y empresariales de la Universidad de Valladolid / Universidad Católica de Lovaina. Miembro de la Delegación de la Comisión Europea en Colombia, responsable de asuntos económicos y comerciales.

correo electrónico

monserrat.garcia-villanueva@cec.eu.int

A pesar del crecimiento experimentado en los intercambios comerciales, la explosión de las tecnologías de la Información y la Comunicación, etc., en la mayor parte de las regiones del planeta (todas menos países del Este de Asia) entre 1990 y 2000 el número de personas que subsisten con menos de US$1 por día, no sólo no se vio reducido, sino que aumentó.

¿Por qué el crecimiento económico no ha venido acompañado por una reducción de la pobreza? O en otras palabras, ¿cuáles son las condiciones o mecanismos necesarios para que los beneficios de la intensificación del comercio y el crecimiento económico se extiendan a toda la población del planeta?:

- Se necesitan ciertas "reglas del juego", la existencia de instituciones nacionales e internacionales que pongan en marcha políticas de redistribución de estos beneficios generados por la globalización.

- Es necesario que los países en desarrollo tengan las mismas oportunidades de insertarse en el comercio internacional que los desarrollados, pudiendo así explotar a nivel global las ventajas comerciales de que dispongan (materias

primas, manufacturas, etc.).

La evolución del comercio de la UE siempre ha ido en ascenso. La progresiva apertura y liberalización de nuestro mercado ha sido objetivo de la UE desde su constitución, lo que ha contribuido con esta positiva evolución de las cifras comerciales.

Así desde los años 60, constituimos una «unión aduanera» que implicó que un país miembro podía comerciar cualquier cantidad de bienes con cualquier otro país miembro sin tener que pagar derechos de aduana. Más adelante adoptamos un «arancel externo común», lo que significa que se aplicaba el mismo derecho de aduana a los productos importados procedentes de países no miembros, independientemente del país miembro que los importara.

Pero, pese a que se eliminaron los obstáculos arancelarios, siguió habiendo obstáculos «no arancelarios» (trámites administrativos y las normas sobre aspectos como el envasado y el etiquetado) variaban de un país a otro. En 1992 la UE puso en marcha el «mercado único», eliminando de este modo los obstáculos «no arancelarios» al comercio de mercancías y abriendo también el comercio de servicios dentro de la UE.

Paralelamente, la UE viene trabajando en la liberalización de su comercio frente al resto del mundo, a través de su acción en el seno de la OMC y sus relaciones bilaterales con países y regiones.

En la actualidad, la UE es la primera potencia comercial del mundo, con más del 20 % de las importaciones y las exportaciones mundiales.

El comercio fue uno de los primeros campos en que los países de la UE acordaron unir su soberanía, transfiriendo a la Comisión Europea la responsabilidad de ocuparse de los asuntos comerciales, incluida la negociación en nombre de dichos países de los acuerdos de comercio internacionales, de manera que los quince estados miembros de la UE negocian como uno solo, tanto con sus socios comerciales como en la OMC, con lo que maximizan su influencia en el ámbito internacional.

Con la ampliación de la UE a sus 10 nuevos estados en 2004, UE se convierte en la economía de mayor peso a nivel mundial: PIB de 9,7 billones de euros (millones de millones), supera el alcanzado por EE.UU.

La UE cuenta con una población de casi 500 millones y un Producto Interno Bruto de 30% del PIB mundial. El grado de inserción de la UE es el mayor del resto de bloques económicos, a excepción de China.

Respecto al comercio que mantiene la UE con los países en desarrollo, ésta se sitúa claramente a la cabeza.

- Entre 1990 y 2000 las importaciones realizadas por la UE a los PVD se duplicaron, alcanzando el 52% del total. Somos, muy por encima del resto, los principales importadores de mercancías

procedentes de los denominados PMA o Países Menos Adelantados.

- Los gráficos muestran la evolución de las importaciones de mercancías a los PVD en general así como a los 49 PMA. Vemos que la tendencia es básicamente al crecimiento entre 1999 y 2003.

- Lo mismo ha ocurrido con las exportaciones de la UE a estos países, la tendencia, como vemos, se mantiene constante.

Una de las principales consecuencias del proceso de integración de la UE ha sido, como hemos indicado ya, la creación y perfeccionamiento de una política comercial común para el conjunto de los 25 países que integramos la Unión.

El Tratado de Roma estableció como objetivo crear entre los estados miembros una unión aduanera donde los intercambios estarían libres de todo obstáculo y se aplicaría un arancel exterior común a las importaciones procedentes de terceros estados.

Paulatinamente, la expansión del comercio internacional hizo de la política comercial común una de las más importantes de la Comunidad. Al mismo tiempo, las sucesivas ampliaciones y la consolidación del mercado común reforzaron la posición de la Comunidad como polo de atracción e influencia sobre las negociaciones comerciales, bilaterales con terceros estados o multilaterales en el marco del GATT (y actualmente, dentro de la OMC). Progresivamente, la Unión ha ido tejiendo una densa red de relaciones comerciales a escala mundial.

Sin embargo, la capacidad de la Unión para desempeñar un papel clave en las negociaciones globales depende más de la eficacia de su política comercial común que del volumen de sus intercambios.

Desde el 1 de enero de 1970, las decisiones que dependen de la política comercial común se toman por mayoría cualificada en el Consejo.

El artículo 133 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, regula el ejercicio de la Política Comercial Común de la UE y confía un papel de negociador único a la Comisión Europea en el marco de los mandatos específicos que le concede el Consejo. En la práctica, una serie de procedimientos de coordinación ad hoc permiten asociar a los estados miembros a cada una de las fases de la negociación llevada a cabo por la Comisión.

La política comercial de la UE, responde a unos intereses básicos:

1. Es un medio para difundir valores europeos: democracia, Estado de derecho, medio ambiente, respeto de los derechos sociales, etc.

2. Busca la apertura de los mercados al comercio mundial: eliminación de barreras al comercio.

3. Pretende la inserción de todos los países

en el sistema de comercio internacional.

En este sentido, la política comercial de la UE está íntimamente ligada al desarrollo: desde la UE reconocemos *el rol del comercio como actor del desarrollo y el crecimiento. Creemos firmemente que, acompañado por las políticas apropiadas, el comercio puede reducir la pobreza.*

Esta búsqueda de la integración equitativa de los países pobres en la economía mundial y el sistema comercial internacional, es ejercitada por la UE a través de tres vías:

La vía multilateral:

En el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en este momento se trabaja por alcanzar los objetivos establecidos en la Agenda de Desarrollo de Doha (ADD). A través de esta agenda, por primera vez los miembros de la OMC han decidido situar en el centro de las negociaciones el tema del desarrollo, reconociendo la necesidad de los países pobres de explotar plenamente las posibilidades del sistema comercial multilateral. Se trata de establecer reglas que favorezcan el desarrollo, permitiendo a estos países sacar mayor provecho de la progresiva liberalización de los intercambios.

En este sentido, la UE está poniendo un gran empeño en el éxito del Programa de Doha, habiendo realizado importantes propuestas en distintos campos, tales como:

- El acceso al mercado de productos industriales de los países en desarrollo;
- La apertura de los mercados agrícolas;
- La liberalización de los servicios, con condiciones especiales para los países pobres;
- La facilitación de los intercambios, protegiendo a los países en desarrollo contra las prácticas discriminatorias;
- El tratamiento especial y diferenciado a los PVD;
- Y el refuerzo de las capacidades de los países pobres con el fin de aprovechar al máximo las ventajas de la apertura comercial.

El segundo pilar de la política comercial comunitaria a favor del desarrollo, se sitúa a **nivel bilateral:** esta interrelación entre comercio y desarrollo perseguida desde la UE, queda claramente plasmada en las relaciones bilaterales de Europa con los países menos aventajados. Los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) son un buen ejemplo de ello. Negociados con los países ACP (África, Caribe y el Pacífico), estos Acuerdos están al servicio del desarrollo sostenible, contribuyen a reforzar la integración regional y a mejorar el clima de negocios en estos países.

Mirando hacia América Latina, si bien las relaciones bilaterales de esta región

con Europa se remontan a siglos atrás, desde los años 60, la Unión Europea ha establecido y reforzado los vínculos con el subcontinente. Durante las tres últimas décadas, la relación entre ambas regiones se ha desarrollado de manera extraordinaria. A la fecha de hoy, la UE cuenta con Acuerdos de Asociación con países como Chile o México y se encuentra en negociaciones con los principales bloques de la región: MERCOSUR, Mercado Común Centroamericano y próximamente con la Comunidad Andina.

Desde la UE consideramos que la integración económica de toda la región, incluida la Comunidad Sudamericana de las Naciones, constituye un elemento esencial para el desarrollo de los sectores productivos y para la aparición de un auténtico mercado regional, capaz de hacer frente, llegado el caso, a los retos derivados de un acuerdo de libre comercio con la UE. Habida cuenta de la dimensión francamente reducida de algunos países, la UE y América Latina tienen el máximo interés en beneficiarse de un mercado regional unificado que ofrezca más perspectivas a los agentes económicos y en cuyo interior los bienes y servicios puedan circular libremente.

De forma paralela a las negociaciones en curso, la UE desea reforzar y dar más estabilidad al diálogo con sus principales socios comerciales de América Latina sobre los obstáculos existentes y potenciales para el desarrollo de los intercambios y de las inversiones.

Por último, cabe mencionar una tercera vía de implementación de la política comercial comunitaria a favor del desarrollo: la que se realiza de manera unilateral.

La UE es el mayor proveedor mundial de preferencias comerciales a favor de países en vías de desarrollo y el mayor importador de productos agrícolas, superando al resto de los países desarrollados como Estados Unidos y Japón.

Desde hace más de tres décadas, la UE viene desarrollando un sistema que va más allá de los horizontes bilaterales y multilaterales. Se trata de un mecanismo unilateral y no recíproco, que otorga un acceso privilegiado en el mercado europeo a los productos procedentes de países en desarrollo: el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). La UE fue la primera en poner en marcha un instrumento de esta naturaleza en 1971. Desde entonces, los países en desarrollo se benefician de una reducción o eliminación de aranceles en la mayor parte de los productos que exportan a Europa. El esquema ha sido renovado en numerosas ocasiones, la última a inicios de 2006 y hasta 2013.

Todos los países de América Latina que no cuentan con un acuerdo comercial con la UE se benefician del SPG, pudiendo de este modo incrementar sus exportaciones a Europa. Más que una herramienta para mejorar el acceso de los productos latinoamericanos al mercado comunitario, es una oportunidad y una puerta abierta a las exportaciones de la región.

Firma de 27 convenciones internacionales referentes a medio ambiente, gobernabilidad. Colombia suscribió todas.

Ámbito regulatorio: el nuevo artículo 133 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea

Recientemente se ha añadido un nuevo apartado al artículo 133 (antiguo artículo 113) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Éste prevé que el Consejo, previa consulta al Parlamento europeo, pueda extender el ámbito del artículo 133 a las negociaciones y acuerdos internacionales relativos a los servicios y a los derechos de la propiedad intelectual en la medida en que ya no están incluidos en el ámbito de la política comercial común.

La adición de este apartado permitirá a la Unión evitar un debate que implicaría una modificación del Tratado (lo cual es solamente posible mediante una Conferencia intergubernamental y la ratificación de cada Estado miembro) en el caso de que se decidiese ampliar el ámbito del procedimiento tradicional de negociación comercial.

Concretamente, podrá tomarse una decisión ampliando las competencias comerciales de la Comunidad por unanimidad de los miembros del Consejo.

El Tratado CE establece la misión y objetivos generales de la política comercial de la UE:

El artículo 2 establece los objetivos generales, que incluyen el fomento y desarrollo de las actividades económicas, un alto nivel de empleo y de competitividad y la protección del medio ambiente.

Los artículos 131 y 133 explican el modo en el que operará en principio la política comercial común, "contribuir, conforme al interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias". Instrumentos y ámbito: el artículo 133 establece el ámbito, los instrumentos y los procedimientos de toma de decisiones.

El artículo 300 establece el actual procedimiento interinstitutional para la celebración de acuerdos internacionales, principalmente por el Consejo, que en la actualidad no está legalmente obligado a consultar al Parlamento europeo para los acuerdos comerciales; no obstante, de hecho se realizan esas consultas.

La nueva Constitución de la UE, propone una serie de cambios en el seno de la política comercial común de la UE. En realidad, se trataría de:

- Ampliar las competencias de la CE en materia de comercio comunitario: inversión extranjera directa.

- Ampliar el papel del PE: informando de procesos de negociación comercial con terceros e interviniendo a través de co-decisión o dictamen.

Si nos referimos al funcionamiento de la política comercial de la UE, es necesario

citar los instrumentos con los que se aplica dicha política:

A) Instrumentos "defensivos": para garantizar el comercio justo y defender los intereses de las empresas europeas, conforme a los acuerdos específicos de la OMC que reconocen el derecho de los miembros a hacer frente a las prácticas desleales:

- Medidas anti-dumping para contrarrestar la práctica distorsionadora del comercio más frecuente. Hay dumping cuando los fabricantes de un país no perteneciente a la UE venden en la misma mercancías a un precio más bajo que el que tienen en su mercado interior, o por debajo del coste de producción.

- Medidas anti-subsidio para oponerse a los subsidios que las autoridades públicas conceden a los fabricantes y que también pueden alterar el comercio si contribuyen a reducir los costes de producción o reducen de manera injusta los precios de las exportaciones a la UE.

- Salvaguardias: Un miembro de la OMC puede restringir temporalmente las importaciones de un producto si su industria se ve gravemente perjudicada o amenazada por un aumento de las mismas.

B) Instrumentos "ofensivos" destinados a abrir los mercados y eliminar los obstáculos al comercio en el ámbito multilateral, en el bilateral y en el unilateral:

- El reglamento sobre los obstáculos al comercio, proporciona a la industria la oportunidad de presentar una queja ante la Comisión cuando haya razones para pensar que existen barreras que limitan el acceso de las empresas a los mercados de terceros países. También se puede utilizar el reglamento para evaluar si existen pruebas de una violación de las normas del comercio internacional que haya repercutido negativamente en el comercio: esto podría poner en marcha el mecanismo de solución de diferencias de la OMC (ver a continuación).

- La estrategia de apertura de los mercados. La base de datos de acceso al mercado de la UE facilita: información sobre las condiciones de acceso al mercado en países de fuera de la UE; un modo sistemático de seguimiento por la Comisión de las quejas de los empresarios sobre los obstáculos al comercio en esos países; además, es un medio de garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales contraidos por nuestros socios comerciales.

En la actualidad, la política comercial de la UE se dirige claramente hacia una nueva generación de Acuerdos de Libre Comercio con países que superan, incluso, el ámbito comercial.

La unidad encargada de los asuntos comerciales en el seno de la Comisión Europea, es la Dirección General de Comercio.

Entre las competencias de dicha dirección general, las más importantes serían:

- La negociación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales sobre la base de directivas de negociación preparadas por la misma y adoptadas por el Consejo.

- Vigilar y asegurar la puesta en marcha de los acuerdos internacionales, a través del sistema de solución de los controversias de la OMC y los instrumentos de promoción o de defensa comercial de la UE.

- Participar en la elaboración y seguimiento de políticas internas o externas que afecten al comercio de los países de la UE.

- Asegurar, en el marco del grupo Relex, la coherencia entre la política comercial y la política general.

- Asegurar una información clara, completa y rápida: a los interlocutores económicos, sociedad civil, etc.

Pasemos a hablar de cómo se materializa nuestra política comercial en Colombia.

Aproximadamente el 63% de las exportaciones colombianas a la UE están totalmente liberadas por NMF o SPG General, entre ellas: carbón, café y ferroníquel (exportaciones tradicionales).

Por otro lado, aproximadamente el 17% de las exportaciones colombianas a la UE se benefician del SPG Plus, casi todas con cero arancel.

El 20% restante se encuentra gravado, pero de este porcentaje, el 18% corresponde al banano.

En definitiva, el 80% del total de las exportaciones colombianas están liberadas en el mercado europeo.

Paralelamente, la Comisión Europea ha puesto en marcha en Colombia una serie de instrumentos de apoyo a la exportación que están arrojando excelentes resultados, especialmente en lo referente a la PYME colombiana y su proyección hacia Europa.

El programa AL-INVEST de la CE

Históricamente Europa y América Latina han establecido fuertes lazos económicos. Para fortalecer esta cooperación económica la Comisión Europea lanzó en 1993 el Programa AL-INVEST, concebido como una red de operadores de Europa y de América Latina que cooperan en la organización de encuentros sectoriales de empresas activas de un mismo sector en los dos lados del Atlántico.

Desde 1993, a través de este instrumento se ha apoyado exitosamente a miles de PYME y organizaciones de todos los sectores económicos, facilitando el comercio y la inversión entre ambos continentes. Para consolidar dicho éxito, en 2004 comenzó una nueva fase del pro-

grama, AL-INVEST III, que estará en vigor durante cuatro años y con una dotación de 42 millones para el conjunto de países latinoamericanos. En la actualidad existen más de 200 organizaciones en la Unión Europea y América Latina que forman parte de la red AL-INVEST III y sólo los miembros de la misma tienen acceso a los fondos del programa.

La participación de Colombia en AL-INVEST se desarrolla a través de los cuatro EUROCENTROS existentes, ubicados en Bogotá, Cartagena, Manizales y Medellín. Colombia ha colaborado en 85 de las 464 actividades organizadas por el Programa AL-INVEST, involucrando 505 compañías, lo que supone una tasa de participación de 20.21%. El valor de los contratos firmados entre empresas europeas y Colombianas asciende a 1,627,800 euros cubriendo una amplia gama de sectores como café, flores y plantas, agroindustria, maquinaria y equipamiento. Sin embargo, tan sólo el 3,6% de las iniciativas desarrolladas por AL-INVEST, han contado con un Eurocentro colombiano como operador principal del proyecto.

Las actividades previstas en esta nueva fase de AL-INVEST III, se agrupan en cinco áreas:

- Capacitación para PYME: seminarios, talleres y otras actividades de formación sobre estrategias de internacionalización para PYME y capacitación técnica sectorial.
- Semanas Europeas - Semanas Latinoamericanas: organización de visitas de prospección a ferias internacionales, asistencia personalizada a las empresas participantes.
- Encuentros sectoriales: personalizados entre compañías europeas y latinoamericanas.
- Facilidad para el desarrollo de negocios: asistencia personalizada y búsqueda activa de socios del otro continente para desarrollar un plan de negocios conjunto.
- Colaboración entre PYME: asistencia técnica y apoyo a empresas europeas y latinoamericanas en la etapa de seguimiento de acuerdos comerciales.

Por otro lado, existe la posibilidad de financiar actividades de formación institucional a través de tres vías:

- Capacitación de operadores (formación para operadores de la red AL-INVEST III);
- Intercambio de funcionarios (intercambios de formación individuales para ejecutivos de organizaciones empresariales);
- Actividades conjuntas (como mecanismo de apoyo para el desarrollo de proyectos conjuntos entre operadores europeos y latinoamericanos).

Promoviendo las exportaciones de PVD hacia la UE: El Export Helpdesk

Una herramienta importante que la CE ha puesto a disposición de todos los exportadores de países emergentes, es el denominado Export HelpDesk. Se trata de una base de datos en Internet creada por la DG TRADE de la Comisión europea para facilitar el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de la UE.

Esta base de datos cuenta con dos fuentes de información:

- Un primera fuente, que comprende información relativa a derechos de importación, documentación aduanera, normas de origen, estadísticas comerciales, enlaces, espacio comercial y contactos. Todas estas secciones se pueden consultar en inglés, francés, español y portugués.

- La segunda, consiste en un servicio en línea que responde a preguntas sobre situaciones reales y problemas con los que se enfrentan los exportadores de los países en desarrollo.

Aunque este servicio se ha creado para los exportadores de los países en desarrollo, hay que reconocer que también lo utilizan los importadores de la UE. Los exportadores de los países en desarrollo necesitan un socio en la UE, así que no es sorprendente que los veinticinco estados miembros de la UE se beneficien también de este servicio (por ejemplo, algunas veces recibimos preguntas en nuestro buzón procedentes de importadores de la UE que quieren saber si un exportador de un país en desarrollo está ya inscrito en la lista de establecimientos del "país X" autorizados por la CE para exportar su producto a la UE).

Por último, la Comisión europea está poniendo en marcha en Colombia un programa de asistencia técnica relativa al comercio.

A partir de los principios establecidos en Doha, Monterrey y Johanesburgo, la Comisión europea ha adoptado hoy un plan de acción para promover los esfuerzos de los países en desarrollo, para beneficiarse del comercio.

En la comunicación al Consejo y al Parlamento europeos titulada 'Comercio y desarrollo: Ayudar a los países en desarrollo a beneficiarse del comercio', se destaca la importancia de la relación entre desarrollo, comercio e integración de los países en desarrollo en la economía mundial. La comunicación concluye con una serie de métodos prácticos con los que la Unión Europea se propone ayudar a los países en desarrollo en su esfuerzo por aprovechar mejor el sistema mundial de comercio, incluido un reajuste de la financiación de la asistencia relacionada con el comercio, en caso necesario, en colaboración con países socios.

El plan de la Comisión incluye desde medidas para mejorar la prestación de la asistencia relacionada con el comercio

en áreas clave hasta ideas para lograr una mejor coordinación y coherencia política dentro de la UE y con las organizaciones internacionales. En líneas generales, las medidas deberán ayudar a los países en desarrollo, y en especial a los menos desarrollados, a adquirir una capacidad reglamentaria institucional y la capacidad de asumir los aspectos técnicos del comercio en un sistema mundial. Al mismo tiempo, la Comisión hace hincapié en la importancia de que los países en desarrollo mejoren el entorno de inversión para el sector empresarial y garanticen que los pobres puedan beneficiarse plenamente de los intercambios comerciales.

A partir de 2007, Colombia contará con un programa propio de TRA, en función de las necesidades del país y de las demandas planteadas por los principales operadores comerciales colombianos.

De lo dicho hasta ahora, podemos concluir que la globalización ha hecho que las cuestiones comerciales preocupen a los ciudadanos más que nunca. La apertura de los mercados, gestionada de manera eficiente, puede crear oportunidades para los países si está controlada por una normativa colectiva, contribuyendo con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Gracias a los esfuerzos realizados por los distintos países y bloques comerciales en el seno de la OMC y a través de sus relaciones comerciales bilaterales, conseguiremos alcanzar un *comercio más justo para todos.*

Para finalizar, cabe hacer mención de los desafíos futuros a los que se enfrenta la política comercial de la UE hacia el exterior, y en especial hacia Colombia como socio estratégico. Estos desafíos podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Continuar nuestro trabajo en torno al lazo entre comercio y desarrollo y la integración de los países en desarrollo, en concreto Colombia en la economía mundial.
- La conclusión de la ronda de Doha.
- Reducción a la protección interna UE.
- Profundización de acuerdos comerciales: en el caso de Colombia, la futura firma de un Acuerdo Asociación UE – CAN.
- Apoyo en estándares y normas internacionales.
- Apoyo a Colombia en el aprovechamiento de las ventajas comerciales ofrecidas por la UE: SPG Plus.
- Puesta en marcha de un programa bilateral de TRA y proyectos de cooperación comercial.

García, Monserrat.
"La política comercial de la Unión Europea: hacia un comercio más justo para todos", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 347-357.

2. Convivencia de zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, mercado interior y unión monetaria

Situación actual y perspectivas de la Comunidad Andina

Alfredo Fuentes

Amenazas del TLC a la biodiversidad andina

Martha Isabel Gómez Lee

La percepción de los Estados Unidos sobre el proceso de integración europeo

Joaquín Roy

Situación actual y perspectivas de la Comunidad Andina

Alfredo Fuentes
Secretario general (e) de la Comunidad Andina. Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes
correo electrónico:
afuentes@comunidadandina.org

En situaciones de pobreza crítica, decir que el comercio genera cerca de 600 mil empleos es un tema importante. Por eso el retiro de Venezuela significó una situación crítica para la CAN. Por ejemplo, Colombia y Venezuela tenían unos flujos comerciales importantes, del orden de 24.300 millones de dólares. La gran duda que había en ese momento era qué iba a pasar entonces con ese comercio que se creó en condiciones de libre comercio con Venezuela. Al respecto, hay que decir que en los primeros días de agosto, se ha suscrito un convenio, un memorándum de entendimiento –conforme a la Convención de Viena y el derecho de los tratados, es un convenio internacional-, en virtud del cual se ha acordado entre los cuatro países andinos y Venezuela mantener las condiciones de libre comercio que hasta ahora han funcionado.

Lo anterior significa que los exportadores colombianos van a seguir accediendo sin ningún tipo de dificultad al mercado de Venezuela y viceversa: los productos petroquímicos venezolanos seguirán ingresando a Perú, Ecuador y Colombia en condiciones de libre comercio. En este momento, como se puede observar en la página web de la Secretaría, se están terminando de negociar algunas normas de política comercial que van a acompañar a dicho acuerdo que tienen que ver con salvaguardias, normas técnicas y sanita-

Texto extraído de grabación magnetofónica de la intervención.

rias principalmente. El proceso que se ha venido adelantando en ese sentido está enmarcado en el Acuerdo de Cartagena: el artículo 135 dice que cuando un país se retira de la Comunidad, el programa de liberación se debe mantener por lo menos por cinco años. Con ese propósito se ha adelantado la negociación que constituye un aporte importante a la construcción de la Comunidad Suramericana de Naciones -que es una meta que se han trazado los líderes políticos de los países suramericanos-.

Lo anterior, en lo que respecta al comercio de bienes. En relación con el comercio de servicios se debe destacar que la Comunidad Andina tiene uno de los esquemas de integración más avanzados del mundo. Se ha logrado un avance muy significativo con los cuatro modos de prestación de servicios que no implica la presencia personal, puede ser prestación transfronteriza de los cuatro modos de prestación de servicios que se conocen. Una de las razones de la importancia de esta situación es la apertura de perspectivas significativas para inversiones, para servicios profesionales. Sin embargo, lo anterior hay que complementarlo con otras áreas donde hay regulaciones importantes en el derecho comunitario: hoy todos los medios de transporte de la Comunidad Andina tienen regulaciones transparentes: transporte multimodal, transporte aéreo (la Comunidad Andina tiene esquema de cielos abiertos), transporte marítimo (no hay reserva de carga) y demás formas de transporte. De otro lado, en materia de telecomunicaciones y de energía también se han logrado acuerdos: Colombia está vendiendo flujos importantes de energía al Ecuador, dentro de un marco jurídico comunitario.

Actualmente se está tratando de abordar la regulación de dos sectores importantes. Uno de ellos es transporte marítimo, transporte de carga que requiere algunas reglas especiales que los países quieren desarrollar en mayor detalle; y el otro es servicios financieros. No se ha logrado todavía armonizar servicios financieros a pesar que hay trato nacional: si bien cuando un banco colombiano va al Ecuador o al Perú tiene trato nacional, hace falta desarrollar reglas sobre temas de regulación, temas prudenciales. Ello, para promover la transparencia en la localización de empresas del sector financiero.

En cuanto a la libre movilidad de capitales no hay un estatuto común, aunque existe una disposición general (la Decisión 291), que es un sistema bastante abierto para el movimiento de capitales que permite afirmar que en la actualidad no hay restricciones a los movimientos de capital. Eso es importante y se combina con otras disposiciones como la propiedad intelectual o derechos de autor que, por lo general, están ligados a la inversión.

En lo que respecta al libre flujo de personas, el avance es igualmente significativo. En la actualidad un colombiano puede llegar al aeropuerto de Lima sin pasaporte y sin visa. En el caso de Vene-

zuela al principio no se logró, pero luego con la Decisión 603 este país otorgó el beneficio mostrando el billete: para que un colombiano ingrese a territorio venezolano basta con mostrar el pasaje y la reserva de hotel. Es importante destacar que, a pesar del retiro de Venezuela, no se han limitado esos beneficios para el movimiento de personas.

Otra cosa importante es que se ha logrado crear un patrimonio institucional y jurídico bastante sólido. La Comunidad Andina tiene un sistema de solución de controversias que funciona. La Secretaría de la Comunidad Andina tiene un sistema de solución de controversias más avanzado que el europeo en el sentido que permite que una persona natural acuda directamente a la fase prejudicial de la acción de incumplimiento en la cual el equipo de abogados en la Secretaría General de la Comunidad Andina estudia el posible incumplimiento de la norma comunitaria. Una vez realizado el procedimiento, si se encuentra que hay una acción que viole alguna disposición de la Comunidad, la Secretaría manda una nota al respectivo país.

Una vez el país responde dicha nota, la Secretaría analiza con su equipo de expertos y técnicos y, si el incumplimiento persiste, emite un dictamen de incumplimiento. El gobierno al que se le remite el dictamen queda obligado a retirar la acción que esté violando la norma andina. Si ello no ocurre, la Secretaría demanda ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Si persiste el incumplimiento, aun después de proferida la sentencia del Tribunal, se imponen sanciones. ¿En qué consisten las sanciones? Consisten en que, si, por ejemplo, el Perú restringió la entrada de un producto colombiano, Colombia queda autorizada a retirarle beneficios al Perú. Hay una retaliación autorizada por el Estado de derecho andino. El sistema funciona de una manera tan sólida que la mayoría de los casos se soluciona con la sola acción de la Secretaría General: con el sólo dictamen de la Secretaría, los países tienden a avenirse al cumplimiento de la norma, y a aquéllos que incumplen se les imponen sanciones (hay aproximadamente nueve sentencias históricas donde los países han sido autorizados a retirar beneficios).

Ahora bien, los avances en la concertación política son otro tema que es importante destacar. Cuando existe un proceso de integración relativamente avanzado en el contexto internacional se comienza a generar una política general común, lo que significa que se empieza a actuar como un bloque ante el mundo. En ese contexto, en este momento se ha dado inicio a la negociación de un acuerdo de asociación de cuarta generación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. Éste no es un tema nuevo: el primer acuerdo que se hizo entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, tuvo lugar en 1982. Fue un acuerdo de cooperación, de no discriminación en el seno del GATT.

Posteriormente se hizo otro acuerdo en el año 82 y un tercero en el año 2005

que se encuentra en la Decisión 595. El proceso que se está iniciando constituye un avance que tiene tres pilares básicos: primero, una zona de libre comercio, que reconozca las diferencias de desarrollo -si bien la CAN quiere abrir totalmente el mercado europeo a sus productos y también tenemos que abrir el suyo, va a haber diferencias en cuanto a tiempos, modos de trato-; segundo, cooperación: la CAN está negociando un convenio de cooperación 2007-2013 muy significativo en áreas de cooperación política, fortalecimiento de la democracia, etc. y, finalmente, la cooperación política, el diálogo político. Este último punto es fundamental porque no puede olvidarse que la Unión Europea es un esquema de integración muy similar al de la CAN, es un "sistema de integración hermano": hay un Parlamento europeo y un Parlamento andino, hay un Tribunal de Justicia para cada sistema, hay en la Unión Europea una gran preocupación por el tema de la democracia que en la Comunidad Andina se ha visto reflejado en el Estatuto Andino de la Democracia (que permite la expulsión de la Comunidad Andina a países en los que -por ejemplo- ocurra un golpe de Estado).

A partir de lo anterior se observa que uno de los avances políticos que se han hecho en la agenda reciente consiste en la articulación del tema de la democracia y los derechos humanos a la premisa de lo que es un proceso de integración. De esta manera, el proceso sobrepasa lo meramente comercial, para convertirse en algo mucho más conceptual, más de fondo: democracia, derechos humanos, convivencia, lucha contra la pobreza. Alrededor de esos asuntos se encuentran los valores de la Comunidad Andina y con los de la Unión Europea, lo que permite ser optimista con respecto al acercamiento de estos dos procesos. Evidentemente, no va a ser un acercamiento fácil, pero en un período de dos años se espera poder tener un acuerdo de gran calado político y económico entre la Comunidad Andina y Europa.

Por otro lado, un socio de la Comunidad Andina que era Chile -fundador del Pacto Andino, que se retiró en octubre de 1976 a raíz de la incompatibilidad de su nueva política económica con el Pacto Andino-, ha manifestado su interés en volver a la Comunidad Andina y, con ocasión de la posesión del presidente Uribe para su segundo período, los cuatro mandatarios de la Comunidad Andina le cursaron una invitación a la presidente Michelle Bachelet para que se uniera a la Comunidad Andina en calidad de asociado. La nota fue respondida el 22 de agosto y anunciaba que Chile quiere ingresar y que además está dispuesta a apoyar a Colombia en su aspiración de articularse con el Pacífico.

Cuando se lee el documento de Colombia 2019, se encuentra que una de las metas que se ha trazado el país es articularse cada vez más con el Pacífico y concretamente ingresar a la PECC cuando finalice la moratoria. De ahí que Chile manifieste que apoya las aspiraciones de Colombia y en este caso también de Ecua-

dor para ingresar a la PECC. También se ha comenzado a pensar que este ingreso de Chile a la Comunidad Andina tiene un cierto sentido geopolítico en la medida en que estaría integrando una inmensa sub región que abarca Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Centroamérica, México, con reglas de política comercial muy parecidas: todos están adoptando reglas de la Organización Mundial del Comercio, todos de alguna manera están negociando acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, etc. Todo ese sentido estratégico de política comercial se menciona en la dirección que puede ayudar a una proyección de la región Andina hacia el área del Pacífico, todo lo cual puede llevar también a la construcción de la Comunidad Suramericana de Naciones.

Fuentes, Alfredo.
"Situación actual y perspectivas de la Comunidad Andina", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 361-365.

Amenazas del TLC a la biodiversidad andina

Martha Isabel Gómez Lee

Profesora / investigadora.
Coordinadora de la línea de
Investigación "Desarrollo Sostenible"
de la Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia
correo electrónico
martha.gomez@uexternado.edu.co

Todos los países de la Comunidad Andina (CAN) son megadiversos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y la recién salida Venezuela, representan el 25% de la biodiversidad del planeta. Desde la década de los noventa la CAN ha avanzado en un largo proceso de implementación del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) para prevenir la biopiratería. En este contexto, se pregunta: ¿Son los tratados de libre comercio una oportunidad o una amenaza para la biodiversidad de la región andina?

Si los tratados de libre comercio, llegan a ser como el TLC con Estados Unidos un medio para legitimar la biopiratería, se constituyen en una amenaza para la biodiversidad andina. Por biopiratería[1] se entiende el acto de solicitar una patente o de patentar una invención en que se han utilizado recursos biológicos, recursos genéticos o conocimientos tradicionales, sin la obtención del consentimiento fundamentado previo del país de origen o de las comunidades indígenas o locales, según sea el caso, y sin establecer una distribución equitativa de los beneficios, conforme las reglas del CDB.

La problemática que se plantea en este artículo es que los recursos biológicos, los recursos genéticos y los conocimientos

[1] Para efectos del presente trabajo se delimita el concepto (Véanse, los documentos IP/C/W/420, párrafo 1; IP/C/W/429/Rev.1, párrafos 3 y 17; IP/C/W/441, párrafo 4; IP/C/W/442, párrafo 7).

tradicionales colombianos pueden haber sido utilizados en Estados Unidos para que formen parte de invenciones objeto de la solicitud de patente. En este caso, el solicitante de la patente debería haber divulgado la fuente y el país de origen, de lo contrario se puede alegar biopiratería. En el Tratado de Libre Comercio no se exigen los requisitos de divulgar el país, ni la comunidad de origen de la biodiversidad o los conocimientos tradicionales. Por lo tanto, el TLC aparece como un medio para legitimar la biopiratería en la relación comercial con Colombia y Perú. En este contexto, se afirma que el TLC es una amenaza para la biodiversidad andina y actúa como una fuerza centrífuga de la política internacional de acceso a los recursos genéticos.

1. POSICIONES DE LAS PARTES

Los intereses ofensivos de los Andinos pretendían mejorar las reglas en el campo de patentes para reducir sustantivamente el fenómeno de la biopiratería. Estos intereses ofensivos se pueden constatar en la Propuesta de Biodiversidad de los Andinos (Colombia, Ecuador y Perú) que comprendía las siguientes peticiones:

1. Exigían que el consentimiento informado previo del país de origen de los recursos biológicos empleados, y de las comunidades locales respectivas, fuera un requisito de todo patentamiento en el campo de la biotecnología.
2. Demandaban que el Tratado estableciera una reglamentación en la que se explicaran claramente los términos de acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales de la población, en los que contraprestación económica o de cooperación para su conservación y desarrollo deben ser principios rectores (CEPAL, 2005, 69).
3. Buscaban obtener tanto un reconocimiento a la importancia de la preservación de la biodiversidad por 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" en el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) (http://www.mincomercio.gov.coPropiedad Intelectual_2.doc Consultado el 30 de junio de 2005).

En pocas palabras, la propuesta de los andinos era mejorar las reglas en el campo de patentes, instaurando en el TLC un *ADPIC sui generis* con reglamentaciones ambientales especiales acordes con el CDB. Los negociadores colombianos tenían como interés ofensivo "Implementar mecanismos que restringieran la indebida apropiación 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 verifique 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 bien del gobierno o del país[2] donde se obtuvieron los recursos genéticos, o bien de las comunidades tradicionales[3], si se trata de un invento relacionado con ese conocimiento" (Rodríguez, 2005, 235).

Por otro lado, los intereses defensivos de los andinos en la negociaciones del TLC buscaban la preservación del *status quo* de la normatividad de la CAN. Respecto a los intereses defensivos, el ministro de comercio, industria y turismo, decía "Nuestro margen de movimiento en ese campo es cero o cercano a cero" (Botero, Jorge Humberto, 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.

Los intereses ofensivos de Estados Unidos eran patentar *plantas y animales*[4] y la interpretación de los *nuevos criterios de patentabilidad* apelando a los llamados *ADPIC plus o aumentado*[5], que representan en la negociación de ALCA y de los TLC mayores derechos y mayores obligaciones en materia de propiedad intelectual res-

[2] 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).

[3] 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).

[4] Respecto al patentamiento de plantas y animales los andinos, defienden que las normas de la OMC deben ser las aplicables, ya que permiten excluir de patentabilidad a plantas y animales gracias a las flexibilidades del Acuerdo de los ADPIC.

[5] 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).

pecto de los contenidos en el Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados de los ADPIC.

Estados Unidos se remite a la comunicación que presentó al Consejo de los ADPIC[6] para determinar su posición frente a la Propuesta de Biodiversidad de los andinos. En dicha comunicación, Estados Unidos expresa que: 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) Hay que considerar las opciones por fuera del Acuerdo sobre los ADPIC, tales como las bases de datos y contratos, por considerarlas opciones eficientes para prevenir la biopiratería por fuera del sistema de patentes (IP/C/W/449).

En otras palabras, 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[7]. De un lado,

Régimen comunitario: *Status quo* de los miembros de la CAN (mayo 2004)
Decisión 345, 1993 Régimen común de protección a los derechos de los obtentores de variedades vegetales.
Decisión 391, 1996 Régimen común sobre acceso a los recursos genéticos. Ley No. 2781-Perú Régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.
Decisión 435, 1998 Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM).
Decisión 486, 2000 Régimen común sobre propiedad industrial. (Artículos 3, 26 y 75).
Decisión 523, 2002 Estrategia regional de biodiversidad para los países del Trópico Andino.
Decisión 524, 2002 Mesa de trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas.
Declaración Quirama, 2003 Consejo presidencial andino ordena asegurar la ejecución de la Estrategia Regional de Biodiversidad .
Sin Decisión de Protección a los Conocimientos Tradicionales Colectivos e Integrales de los Pueblos Indígenas, Afroamericanos y comunidades locales.

[6] IP/C/W/449, 10 de junio de 2005.

[7] 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

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/W434). 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[8] (IP/C/W/429).

La Propuesta de Biodiversidad de los andinos y el texto del TLC

En el texto del TLC no se logró incluir la Propuesta de Biodiversidad de los andinos para evitar la biopiratería. En primer lugar, se observa que en el artículo 16:9.1 el Consentimiento Informado Previo (CIP) del país de origen de los recursos biológicos empleados y de las comunidades locales respectivas no es un requisito del patentamiento en el campo de la biotecnología. En segundo lugar, en el capítulo de derechos de propiedad intelectual del TLC no se establece una reglamentación en la que se expliciten con claridad los términos de acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales de la población colombiana. Y, por último, la contraprestación económica o de cooperación para la conservación de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales no son principios rectores del preámbulo, ni del TLC, ni del capítulo de derechos de propiedad intelectual, ni del capítulo ambiental. El capítulo de derechos de propiedad intelectual presenta un vacío jurídico, en materia de biodiversidad y conocimientos tradicionales que no se compadece con la condición de Colombia, país megadiverso y nación multiétnica y pluricultural.

Los norteamericanos que en Estados Unidos soliciten una patente de un gen o un conocimiento tradicional de origen colombiano o peruano, no tendrán que cumplir con los requisitos de allegar: 1) La copia del contrato de acceso conforme a la Decisión 486, ni con el CIP del país de origen conforme a la Propuesta de Biodiversidad de los Andinos, cuando los productos o procedimientos cuya patente se solicita han sido obtenidos o desarrollados a partir de recursos genéticos o de sus productos derivados; 2) La copia del documento que

conocimientos 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).

[8] "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".

acredite la licencia o autorización de uso de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas, afroamericanas o locales, conforme a la Decisión 486, ni con el CIP de las comunidades locales respectivas, conforme a la Propuesta de Biodiversidad de los andinos cuando los productos o procedimientos cuya protección se solicita han sido obtenidos o desarrollados a partir de dichos conocimientos, de acuerdo con lo establecido en las decisiones andinas 391 y 486[9].

Ante la ausencia de una reglamentación específica para la biodiversidad y los conocimientos tradicionales en el propio texto base del TLC, una de las partes (Estados Unidos, por ejemplo) podrá solicitar una patente o patentar una invención "no evidente" y "útil" en la que se han aislado recursos genéticos o utilizado conocimientos tradicionales de Colombia o Perú, sin que sea obligatoria la obtención del consentimiento fundamentado previo del país de origen ni de las comunidades indígenas o locales, y sin establecer una distribución equitativa de los beneficios conforme a las reglas del Convenio sobre Diversidad Biológica[10].

En otras palabras, con el propio TLC, se legitimará una situación jurídica injusta y cuestionable como es la de la biopiratería, en la que un tercero se reputa legítimo propietario o titular de un derecho de propiedad intelectual que no le pertenece. (CAN, 2004, 81). Algunos de los ejemplos clásicos de dicha situación se dan en la región andina, en la que plantas como la quina, el ayahuasca, la maca, el algodón de color, entre otros, han sido patentados por terceros en el exterior.

En el capítulo de derechos de propiedad intelectual, no se exige a las partes dar cumplimiento a los requisitos *sui generis* o particulares del CDB que están consagrados en la Decisión 486 y que fueron solicitados en la Propuesta de Biodiversidad de los andinos. Ante este vacío jurídico, se sostiene que Colombia y Perú han renunciado a exigirle a Estados Unidos en el TLC los requisitos que permiten prevenir la biopiratería en el propio sistema de patentes. Esto equivale a legitimar la obtención de patentes sin cumplir con los principios del CDB. En otras palabras el TLC legitimará la biopiratería que se presente en Estados Unidos respecto de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales originarios de Colombia y Perú.

2. COMPARACIÓN DEL SISTEMA DE PATENTES DEL TLC Y LA CAN

Algunos consideran que en el TLC no hubo cambios en materia de patentes,

[9] Artículo 26 de la Decisión 486.

[10] Permitir esto en un tratado equivale al concepto de biopiratería tomado de las diferentes comunicaciones que han enviado los miembros de la OMC al Consejo de los ADPIC, (IP/C/W/420, párrafo 1; IP/C/W/429/Rev.1, párrafos 3 y 17; IP/C/W/441, párrafo 4; IP/C/W/442, párrafo 7).

biodiversidad y conocimientos tradicionales y otros consideran que sí. Para evidenciar los cambios que se dieron en esta materia en el capítulo de patentes del TLC es importante hacer una comparación de algunas de las reglas del capítulo 16 de Derechos de Propiedad Intelectual del TLC, la Propuesta de Biodiversidad de los andinos y las decisiones de la CAN.

El artículo 16.9:1 del TLC, referido al tema de patentes, prescribe que:

"Cada parte permitirá la obtención de patentes de cualquier invención, sea de producto o de procedimiento, en todos los campos de la tecnología, siempre que sea nueva, entrañe una actividad inventiva y sea susceptible de aplicación industrial. Para los efectos de este artículo, una parte podrá considerar las expresiones "actividad inventiva" y "susceptible de aplicación industrial" como sinónimos de las expresiones "no evidentes" y "útiles", respectivamente".

Según este artículo, Colombia podrá seguir aplicando los criterios clásicos de patentabilidad consagrados expresamente en la Decisión 486, y Estados Unidos podrá empezar a aplicar de manera legal, amparado por un tratado internacional, los criterios de patentabilidad norteamericanos en las patentes de biotecnología de Colombia y Perú.

Criterio de novedad

En la Decisión 486 el concepto de novedad es legal, está definido en el artículo 16, mientras que en el TLC el concepto de novedad no es legal. En otras palabras, en Estados Unidos, el criterio de novedad no está definido por la ley, sino que ha

Requisitos de patentabilidad	
TLC	**CAN**
Artículo 16.9:1 "Cada parte permitirá la obtención de patentes de cualquier invención, sea de producto o de procedimiento, en todos los campos de la tecnología, siempre que sea nueva, entrañe una actividad inventiva y sea susceptible de aplicación industrial. Para los efectos de este artículo, una Parte podrá considerar las expresiones "actividad inventiva" y "susceptible de aplicación industrial" como sinónimos de las expresiones "no evidentes" y "útiles", respectivamente".	Artículo 14 de la Decisión 486, los países miembros de la CAN otorgarán patentes para las invenciones, sean de producto o de procedimiento, en todos los campos de la tecnología, siempre que sean nuevas, tengan nivel inventivo y sean susceptibles de aplicación industrial.

sido delimitado por la Oficina de Patentes de Estados Unidos, según la cual la sola actividad de "aislar" un gen cumple con el requisito de novedad. A partir de que entre en vigencia el TLC, el criterio extra legal de novedad norteamericano quedará legalizado por un tratado bilateral.

En cuanto al alcance de la novedad, por una parte, la doctrina andina[11] considera que la novedad que se exige en la Decisión 486 es universal o absoluta, es decir que se refiere a los conocimientos divulgados tanto en el país como en el extranjero. La noción de la doctrina andina se opone a la noción de novedad local o relativa que se aplica en la interpretación norteamericana. En Estados Unidos para que los conocimientos no sean nuevos, se requiere que sean divulgados en ese país, de lo contrario, el criterio de novedad puede cumplirse a pesar de tratarse de conocimientos divulgados en Colombia y Perú.

Por otra parte, en la Decisión 486 los conocimientos tradicionales, no son novedosos si han sido accesibles al público de manera oral. Mientras que en Estados Unidos el estado de la técnica comprende tan sólo lo que haya sido accesible al público de manera escrita. En consecuencia los conocimientos tradicionales serán novedosos en ese país, hasta tanto no hayan sido publicados por escrito en su territorio.

Como se puede observar el artículo 16.9:1 no define de manera legal al criterio de novedad, por lo tanto, en Estados Unidos se podrá aplicar el criterio conforme a la interpretación norteamericana. Una vez vigente el TLC, ni Colombia, ni Perú podrán alegar la aplicación de su concepto legal de novedad, puesto que no quedó incluido en el artículo 16.9.1 del TLC.

Novedad	
TLC	**CAN**
Artículo 16.9:1 La novedad no es un concepto definido por la ley.	Artículo 16 de la Decisión 486, una invención se considerará nueva cuando no está comprendida en el estado de la técnica. El estado de la técnica comprenderá todo lo que haya sido accesible al público por una descripción escrita u oral, utilización, comercialización o cualquier otro medio antes de la fecha de presentación de la solicitud de patente o, en su caso, de la prioridad reconocida.

[11] Comparar: Metke Méndez, Ricardo. *Lecciones de propiedad industrial* (II).

Nivel inventivo

El requisito de nivel inventivo en la Decisión 486 exige que la invención, además de no ser obvia para un experto medio, sea siempre el resultado de una actividad creativa del hombre. En el área de la biotecnología sucede que aplicando procedimientos conocidos puedan obtenerse resultados inesperados para una persona normalmente versada en la materia. En consecuencia en Estados Unidos es suficiente con demostrar que la invención es no evidente, para que se cumpla con el segundo requisito de patentabilidad: el nivel inventivo.

En la CAN, el examinador debe tener en cuenta dos puntos de referencia al estudiar el cumplimiento de este requisito: el estado de la técnica y los conocimientos de una persona normalmente versada en la materia. En Estados Unidos, sólo se tiene en cuenta si la invención es evidente o no, según la especialización que se requiera para juzgar la invención.

Como se puede observar el artículo 16.9:1 faculta a una de las Partes para que aplique el criterio de actividad inventiva conforme a la interpretación norteamericana. Una vez vigente el TLC, ni Colombia, ni Perú podrán alegar que Estados Unidos aplique en el área de la biotecnología el criterio de "no evidente" para cumplir con el segundo requisito de patentabilidad.

Aplicación industrial

La aplicación industrial implica en la CAN no sólo que la invención sea utilizable, sino que alcance el nivel industrial perseguido. Mientras que en Estados Unidos es suficiente con demostrar que la invención sea útil. En este caso en Estados Unidos se pueden patentar los genes que se utilizan en las investigaciones de laboratorio de las universidades norteamericanas, sin que sea necesario demostrar la industriabilidad de la invención.

Como se puede observar el artículo 16.9:1 faculta a una de las partes para que aplique el criterio de aplicación industrial conforme a la interpretación norteamericana. Una vez vigente el TLC, ni Colombia,

Nivel inventivo	
TLC	**CAN**
Para los efectos del artículo 16:9.1, una parte podrá considerar la expresión "actividad inventiva" como sinónimos de la expresión "no evidente".	Artículo 18 de la Decisión 486. Se considerará que una invención tiene nivel inventivo, si para una persona del oficio normalmente versada en la materia técnica correspondiente, esa invención no hubiese resultado obvia ni se hubiese derivado de manera evidente del estado de la técnica.

Aplicación industrial	
TLC	**CAN**
Para los efectos del artículo 16:9.1, una parte podrá considerar la expresión "aplicación industrial" como sinónimos de la expresión "útil".	Artículo 19 de la Decisión 486. Se considerará que una invención es susceptible de aplicación industrial, cuando su objeto pueda ser producido o utilizado en cualquier tipo de industria, entendiéndose por industria la referida a cualquier actividad productiva, incluidos los servicios.

ni Perú podrán alegar que Estados Unidos aplique en el área de la biotecnología el criterio de "útil" para cumplir con el tercer requisito de patentabilidad.

Causales de nulidad de la patente

La Decisión 486 contempla como causal de nulidad absoluta la falta del cumplimiento de los requisitos acordes

Casualidades de nulidad de la patente	
TLC	**CAN**
Sin perjuicio del artículo 5.A (3) del Convenio de París, cada parte dispondrá que una patente puede ser revocada o anulada únicamente con base en las razones que hubiesen justificado el rechazo al otorgamiento de dicha patente de conformidad con su legislación. Sin embargo, una parte también puede disponer que el fraude, falsa representación o conducta no equitativa pueda constituir base para revocar o anular o considerar no efectiva una patente.	Artículo 75 de la Decisión 486. Cuando de ser el caso: (i) no se hubiere presentado la copia del contrato de acceso, cuando los productos o procedimientos cuya patente se solicita han sido obtenidos o desarrollados a partir de recursos genéticos o de sus productos derivados de los que cualquiera de los países miembros es país de origen; (ii) no se hubiere presentado la copia del documento que acredite la licencia o autorización de uso de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas afroamericanas o locales de los países miembros, cuando los productos o procesos cuya protección se solicita han sido obtenidos o desarrollados a partir de dichos conocimientos de los que cualquiera de los países miembros es país de origen.

con el CDB, entre ellos, la acreditación del acceso legal al recurso genético o al conocimiento tradicional. El TLC acogiéndose a la legislación norteamericana no contempla dichas causales de nulidad.

El camino que queda abierto es el que ofrece el Convenio de París, según el cual una parte puede disponer que la conducta no equitativa pueda constituir base para revocar o anular o considerar no efectiva una patente. Se podría alegar la falta de distribución justa y equitativa de los beneficios, en las patentes en los casos en que se presente biopiratería, para tratar por este camino de lograr la nulidad de dichas patentes.

3. LA CARTA DE ENTENDIMIENTO DE BIODIVERSIDAD Y CONOCIMIENTOS TRADICIONALES

Como se analizó en el anterior capítulo en Estados Unidos se seguirá aplicando el mismo sistema de patentes que tenía ese país, con la diferencia que ahora la biopiratería en que incurra Estados Unidos, frente a Colombia y Perú, ha quedado legitimada.

Importancia de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad	
Acuerdo gubernamental del TLC	**CAN**
Las partes reconocen la importancia de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad, así como la potencial contribución de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad al desarrollo cultural, económico y social.	Artículo 3.- Los países miembros asegurarán que la protección conferida a los elementos de la propiedad industrial se concederá salvaguardando y respetando su patrimonio biológico y genético, así como los conocimientos tradicionales de sus comunidades indígenas, afroamericanas o locales. En tal virtud, la concesión de patentes que versen sobre invenciones desarrolladas a partir de material obtenido de dicho patrimonio o dichos conocimientos estará supeditada a que ese material haya sido adquirido de conformidad con el ordenamiento jurídico internacional, comunitario y nacional. Los países miembros reconocen el derecho y la facultad para decidir de las comunidades indígenas, afroamericanas o locales, sobre sus conocimientos colectivos.

Ahora bien en cuanto al inversionista norteamericano, que quiera obtener patentes en Colombia o hacer bioprospección en Colombia, tendrá que cumplir con el derecho comunitario, al igual que el inversionista nacional.

En el TLC los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, acuerdan reconocer la importancia de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad, así como la potencial contribución de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad al desarrollo cultural económico y social. El contenido de este acuerdo es blando, de intensidad atenuada.

La única forma de preservar el interés y bienestar nacionales de los andinos, era que en el propio preámbulo del capítulo 16 del TLC, de derechos de propiedad intelectual hubiera quedado plasmado que en lo que respecta a la concesión de patentes que versen sobre invenciones desarrolladas a partir de material obtenido del patrimonio biológico o genético de la CAN o los conocimientos tradicionales de sus comunidades indígenas, afroamericanas o locales estará supeditada a que ese material haya sido adquirido de conformidad con el ordenamiento jurídico internacional, comunitario y nacional.

Las partes expresan compromisos mitigados, que se refieren tan sólo a unas obligaciones de comportamiento, pero no a unas obligaciones de resultado, como si lo hace el derecho comunitario. Las partes reconocen la importancia de: (1) la obtención del consentimiento informado de la autoridad pertinente previamente al acceso a los recursos genéticos bajo el control de dicha autoridad; (2) la distribución equitativa de los beneficios que se deriven del uso de los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos; y (3) la promoción de la calidad del examen de las patentes para asegurar que las condiciones de patentabilidad sean satisfechas.

En la carta de entendimiento del TLC, no hay obligaciones taxativas de hacer o no hacer, como si las hay en el derecho comunitario en las decisiones 391 y 486. Colombia y Perú en ejercicio de la soberanía que tienen sobre sus recursos genéticos y sus productos derivados, ya han determinado las condiciones de su acceso y las condiciones para una participación justa y equitativa en los beneficios derivados del acceso, en la Decisión 391. De la misma manera Colombia y Perú han determinado en la Decisión 486, cuales son las obligaciones específicas de hacer y no hacer que se deben cumplir en lo que respecta a la calidad del examen de las patentes para asegurar que las condiciones de patentabilidad sean satisfechas.

Las partes reconocen que el acceso a los recursos genéticos o conocimientos tradicionales, así como la distribución equitativa de los beneficios que se puedan derivar del uso de esos recursos o conocimientos, pueden ser adecuadamente atendidos a través de contratos que reflejen términos mutuamente acordados entre los usuarios y proveedores, usando una terminología que responde a los intereses

Consentimiento informativo previo (CIP) y el acceso y distribución de beneficios	
TLC	**CAN**
Las partes reconocen la importancia de la obtención del consentimiento informado de la autoridad pertinente previamente al acceso a los recursos genéticos bajo el control de dicha autoridad; y la distribución equitativa de los beneficios que se deriven del uso de los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos.	Decisión 391 régimen común sobre acceso a los recursos genéticos y sus productos derivados.
Las partes reconocen la importancia de la promoción de la calidad del examen de las patentes para asegurar que las condiciones de patentabilidad sean satisfechas.	Decisión 486 régimen común de derechos de propiedad industrial, en el examen de patentes se debe cumplir con los artículos 3, 26 y 75. Por ejemplo: Artículo 26 de la Decisión 486. La solicitud para obtener una patente de invención deberá contener de ser el caso: - La copia del contrato de acceso, cuando los productos o procedimientos cuya patente se solicita han sido obtenidos o desarrollados a partir de recursos genéticos o de sus productos derivados de los que cualquiera de los países miembros es país de origen; - La copia del documento que acredite la licencia o autorización de uso de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas, afroamericanas o locales de los países miembros, cuando los productos o procedimientos cuya protección se solicita han sido obtenidos o desarrollados a partir de dichos conocimientos de los que cualquiera de los países miembros es país de origen, de acuerdo con lo establecido en la Decisión 391 y sus modificaciones y reglamentaciones

norteamericanos. El TLC no se refiere a los contratos estatales de acceso conforme a las disposiciones normativas de la CAN.

Colombia no se puede comprometer con Estados Unidos a procurar bases de datos para compartir información que pue-

Temas nuevos	
TLC	**CAN**
Contratos entre usuarios y proveedores Las partes reconocen que el acceso a los recursos genéticos o conocimientos tradicionales, así como la distribución equitativa de los beneficios que se puedan derivar del uso de esos recursos o conocimientos, pueden ser adecuadamente atendidos a través de contratos que reflejen términos mutuamente acordados entre los usuarios y proveedores.	Contratos entre Estado y solicitante del acceso. El acceso a los recursos genéticos o conocimientos tradicionales, así como la distribución equitativa de los beneficios que se puedan derivar del uso de esos recursos o conocimientos ya están regulados de manera única a través de contratos de acceso que deberán estar acordes con lo establecido en la Decisión 391 y la legislación nacional de los países miembros.
Bases de datos Cada parte procurará encontrar medios para compartir información que pueda tener relevancia en la patentabilidad de las invenciones basadas en los conocimientos tradicionales o los recursos genéticos, mediante el suministro de bases de datos públicamente accesibles que contengan información relevante.	**No está regulado en la CAN.**
Compartir información relevante Cada parte procurará encontrar medios para compartir información que pueda tener relevancia en la patentabilidad de las invenciones basadas en los conocimientos tradicionales o los recursos genéticos, mediante la oportunidad de referir, por escrito, a la autoridad examinadora pertinente sobre el estado de la técnica que pueda tener relevancia en la patentabilidad.	**No está regulado en la CAN.**

da tener relevancia en la patentabilidad de las invenciones basadas en los conocimientos tradicionales o los recursos genéticos, pues esto no lo puede hacer sin la consulta previa a los grupos étnicos colombianos, conforme al Convenio 169 de la OIT.

4. EL DERECHO COMUNITARIO ANDINO EN MATERIA DE PROPIEDAD INDUSTRIAL Y EL TLC

Hay una superposición de reglas jurídicas sobre las mismas materias en el derecho comunitario y en el TLC, en materia de conocimientos tradicionales y biodiversidad.

Todavía se desconoce ¿qué problemas planteará la superposición de compromisos comerciales en materia de biodiversidad y conocimientos tradicionales a Colombia y cuáles serán las posibles soluciones a esas cuestiones?

Teniendo en cuenta las características particulares del derecho comunitario andino en materia de propiedad industrial, se podría afirmar que primará el derecho comunitario andino, sobre las reglas del TLC. Sin embargo, también se podría afirmar que lo que primará serán las reglas del TLC, sobre el derecho comunitario, aplicando algunos principios generales del derecho, el principio de lealtad del derecho internacional, o el principio de buena fe del TLC. No se sabe qué va a pasar.

Los habitantes de la subregión supuestamente tenían la certeza jurídica que su régimen de derechos de propiedad industrial no sería cambiado por un TLC, ya que en materia de propiedad industrial los países miembros de la CAN cedieron su capacidad legislativa a la CAN, que es la única con la facultad para decidir en esa materia. Sin embargo, Colombia y Perú actuaron en el TLC como si tuvieran la capacidad legislativa en esa materia.

El derecho comunitario andino es un derecho autónomo, que prevalece sobre el derecho interno, único para todos los países miembros, de aplicación directa y uniforme en su aplicación (Matias, s.f., 34). De tal manera que el TLC, siendo aprobado por una ley, forma parte del derecho interno y si tiene reglas que hacen referencia al tema de biodiversidad y conocimientos tradicionales, resulta inaplicable a ese asunto, de manera simultánea, el derecho comunitario.

En caso de conflicto entre la ley nacional que apruebe el TLC y la norma comunitaria, se aplicará esta última por encima de la ley nacional, en consecuencia el TLC resultará inaplicable frente a las decisiones

Conocimientos tradicionales y biodiversidad	
TLC	**CAN**
Vacío jurídico en el acápite de patentes y Carta de entendimiento gubernamental	Decisiones 345, 391, 486, 523 y 524. Declaración de Quirama, 2003.

391 y 486. Siendo el TLC incompatible con las decisiones 391 y 486, el TLC continuará vigente aunque no se aplique, esperando el momento oportuno en que la Decisión 391 o la Decisión 486 que lo desplaza, sean modificadas, para que el TLC recupere la aplicación perdida.

No se trata de la derogatoria de la ley aprobatoria del TLC por parte de la norma comunitaria, puesto que el TLC y la CAN contienen dos ordenamientos jurídicos diferentes que han establecido procedimientos propios para solucionar los problemas de cumplimiento de lo acordado. Por una parte, para lograr la uniformidad del derecho andino se creó el sistema de la interpretación prejudicial de la norma comunitaria, mecanismo que le permite al Tribunal Andino fijar posiciones a través de sus sentencias, las cuales tienen poder vinculante para el juez nacional (Matias, s.f. 36). Por otra parte, para la interpretación y aplicación del TLC se creó en el capítulo 21, la posibilidad de acudir a un foro de solución de controversias, en el caso que las partes no logren llegar a un acuerdo sobre la interpretación y la aplicación del TLC.

CONCLUSIÓN

En estas condiciones los tratados del libre comercio que está celebrando Estados Unidos con países megadiversos actúan como fuerza centrífuga en la política internacional de acceso a los recursos genéticos conforme lo explicado en el artículo de *OASIS* de esta misma edición. En este contexto el TLC con Estados Unidos de Colombia y Perú constituyen una amenaza para la biodiversidad andina que en vez de continuar protegida por normas que implementen los intereses ambientales y sociales del CDB, será regulada por reglas bilaterales que obedecen a los intereses comerciales norteamericanos.

Se pregunta si ¿el tratado de asociación entre la Unión Europea y la CAN será una oportunidad o una amenaza para la biodiversidad andina? Será una oportunidad, si el tratado con la Unión Europea continua profundizando en la implementación de las reglas de acceso y distribución de beneficios del CDB en materia de recursos genéticos y conocimiento tradicional. Y será una amenaza si adopta un sistema de patentes como el del TLC en Estados Unidos profundizando las reglas comerciales de la OMC. En este último caso se comprobaría que efectivamente el TLC con Estados Unidos se puede convertir en una fuerza centrífuga que deje sin efecto lo acordado por las partes en el CDB. Se vuelve a la pregunta inicial ¿Los tratados de libre comercio son una oportunidad o una amenaza para la biodiversidad de la región andina?

BIBLIOGRAFÍA

Botero, Jorge Humberto. (2004). "Instalación del Seminario Internacional Globalización, Derechos de Propiedad Intelectual y Equidad Social. Retos y oportunidads de los acuerdos de libre comercio, Sala Brahms, Compensar, Bogotá D.C. 21 y 22 de julio de 2004", en: García Navia, Carlos Alberto (comp.) *La propiedad intelectual en los tratados comerciales*, Bogotá, Fundación Agenda Colombia.

CEPAL- 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.

Comunidad Andina. (2004). *Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Estados Unidos*, SG/di 620/Rev. 1 de 7 de mayo de 2004. Páginas 79 y 80.

De la Cruz, Rodrigo, Muyuy Jacanamejoy, Gabriel, Viteri Gaulinda, Alfredo, Flórez, Germán, González Hunpire, Jaime, Mirabal Díaz, José Gregorio, Guimaraez, 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.

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.

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.

Matías Alemán, Marco, (s.f.). *Marcas. Normatividad subregional sobre marcas de productos y servicios*. Bogotá, Top Managet International.

Metke Méndez, Ricardo. (2002). *Lecciones de propiedad industrial (II*), Medellín, Biblioteca Jurídica Dike.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f. Mesa de Propiedad Intelectual, en: (http://www.mincomercio.gov.coPropiedad Intelectual_2.doc consultado el 30 de junio de 2005).

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Cuadernillo que contiene la Matriz de Negociación del TLC para Colombia. www.mincomercio.gov.co

Gómez Lee, Martha Isabel.
"Amenazas del TLC a la biodiversidad andina", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 367-383.

La percepción de los Estados Unidos sobre el proceso de integración europeo

Joaquín Roy

Licenciado en derecho de la Universidad de Barcelona. Profesor de integración europea en el School of International Studies, director y fundador de European Union Research Institute y del Senior Research Associate of North-South Center de la Universidad de Miami

correo electrónico
jroy@miami.edu

DESPUÉS DEL DESASTRE DEL REFERÉNDUM FRANCÉS Y HOLANDÉS

El descorche del champán y el adelanto de las celebraciones del 4 de julio comenzaron tempranamente en la Casa Blanca con la celebración del voto del "no" sobre la Constitución europea propinado por los electorados francés y holandés. Aunque luego se solventó, el ambiente de depresión en Bruselas se acrecentó con el fracaso para lograr un acuerdo para el presupuesto del período de 2007-2013. Desde la primera elección de Bush, y sobre todo desde la Guerra de Irak, ciertos sectores de poder en Washington han dado la bienvenida a cualquier factor que pueda contribuir al debilitamiento de la integración europea, y de especial manera al desarrollo de una política europea exterior autónoma y de defensa, más allá de los confines tradicionales de la OTAN.

Tras la tragedia de los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001, una vez la luna de miel de simpatía y apoyo se desvaneció, Bush perdió la paciencia con el eje franco-alemán. El secretario de defensa Donald Rumsfeld lo abofeteó con la etiqueta de la "Vieja Europa". Todas las reglas

parecían válidas para debilitar la coalición europea que se resistía a las demandas de Washington, con el resultado de un evidente divorcio (Fuentes, 2003; Lambert, 2003). Esta estrategia incluía el uso de los nuevos miembros de la UE como caballos de Troya, la presión para insertar a Turquía rápidamente en la UE, y poner el freno al desarrollo de una política independiente de defensa con el argumento de que debilitaría la efectividad de la OTAN.

Este sentimiento se inserta en la más amplia convicción de que las circunstancias generadas por el 11 de septiembre requerían una novedosa respuesta del liderazgo de los Estados Unidos, como poder incontestado, insustituible. Esta tesis ha generado no solamente un intenso debate en el resto del mundo sino también en el seno de la propia comunidad política y académica norteamericana (Ikenberry, 2002; Hoffman, 2004; Levy, 2005; Hirsh, 2002; Albright, 2003; Barbé, 2005).

Después de la reelección de Bush, sin embargo, los problemas en Irak y el hundimiento de la imagen de los Estados Unidos en la opinión mundial convencieron al presidente estadounidense de la conveniencia de reparar las relaciones con Europa y convertirlas en una prioridad de su segundo mandato. En parte para hacer las paces con Europa, eligió una estrategia diplomática delegada en la nueva secretaria de Estado Condoleezza Rice, quien actuaría de forma más prudente, en parte para preparar su imagen en caso de una ambición electoral futura. Sin embargo, el sentimiento latente de desconfianza y temor hacia Europa estaba esperando una oportunidad para resurgir en la superficie. La liberación aparentemente llegó con el doble mazazo ejecutado por los electorados francés y holandés. La sonrisa en la Casa Blanca era evidente. Los europeos (llamados "euros" en algunas oficinas del Departamento de Estado y la Casa Blanca), según algunos analistas conservadores, no saben hacia dónde van. Los Estados Unidos de nuevo procederían a la estrategia del "divide y vencerás".

Esta satisfacción temporal, sin embargo, se temía como provisional cuando se advertía que las fuentes del "no" eran diversas y se sopesaban las complicadas consecuencias de una eventual desintegración de la UE. Creer que una Europa varada o a la deriva en un mar de confusiones sería más amistosa a los intereses de los Estados Unidos es un cálculo ilusorio desde un ángulo político y estratégico. Además, esa lógica debe ser valorada como dañina para la propia seguridad nacional de los Estados Unidos. Lo último que necesita Bush, y cualquier presidente de los Estados Unidos, es una Europa debilitada e introvertida (Eizenstat, 2005; Drodziak, 2005a).

En primer lugar, el voto negativo podía dar la impresión de que era un rechazo de una Unión Europea reguladora que intenta controlar el mercado, y apoya excesivamente el Estado de bienestar, y es efectivamente un enemigo de la inversión extranjera. Por el contrario, una notable parte del electorado del "no" (predomi-

nantemente en la izquierda, pero también en la derecha populista) cree que el diseño propuesto por la Constitución está demasiado escorado hacia los intereses empresariales. En ese contexto, la UE recibe la presión para que se decante a respaldar las necesidades de los individuos.

Por otro lado, un importante sector de la derecha también rechazó el proyecto por razones nacionalistas, haciendo buena compañía a la izquierda. Este colectivo teme a la inmigración y se opone visceralmente a la ampliación, especialmente si esto significa la incorporación de Turquía.

A la postre, ese núcleo capturará una vez más el sentimiento antinorteamericano soterrado en Europa, mucho más dañino (por lo influyente de sus filas socioeconómicas) de una ultraderecha racista y ultranacionalista, que extiende hacia los propios Estados Unidos la causa de la pretendida falta de identidad. Este sentimiento se uniría a la creciente e histórica imagen negativa de los Estados Unidos en el mundo (Walt, 2005; Mahybubani, 2005; Roger, 2005; Revel, 2002).

En todo caso, cualquiera que sea el volumen numérico de la izquierda o la derecha opuestas a la constitución, lo cierto es que tienen todas las cartas en la mano para convertirse en los bandos más vociferantes, manipulando los resortes convenientes del populismo, las manifestaciones públicas, y las presiones sociales para no sólo frenar la inmigración, sino también ser más intransigentes, si cabe, para garantizar la supervivencia de la rigidez de los mercados.

En todo este panorama, los sectores moderados, esa gran coalición que ha hecho posible la Unión Europea hasta ahora, compuesta por el grueso de electores de partidos socialdemócratas y conservadores en el continente, se sentirán intimidados y optarán, lógicamente, por decantarse por los intereses nacionales y, por lo tanto, no necesariamente coincidentes con los de los Estados Unidos. Desde los subsidios a Airbus, pasando por el apoyo a Estados Unidos en Irak, incluyendo batallas ideológicas como el Tribunal Internacional de Justicia, la protección de la herencia cultural en los medios de comunicación, todo puede convertirse en un arma arrojadiza en tiempos de confusión. En nada, por lo tanto, beneficiará a los Estados Unidos.

Aunque todavía es pronto para las predicciones, lo cierto es que la presión para efectuar una fuga hacia adelante y poner en marcha una serie de cooperaciones reforzadas (en política exterior y de defensa, sobre todo, en la línea del euro y Schengen) será notable, ya que responderá a la presión nacionalista emanada de gran parte del electorado que ha votado negativamente. No es exactamente lo que esperaba la Casa Blanca, a la que convenía más un lento y consensuado proceso, instalado en el texto constitucional que también tomaría su tiempo para ejecutarse plenamente.

Para parafrasear a Calvin Coolidge, los que creen que "lo que es malo para Europa es bueno para América", se pueden llevar un susto mayúsculo. A la postre, comprobarán

que, con el voto francés y holandés, Bush también perdió un referéndum.

¿UNA NUEVA ESTRATEGIA?

Los observadores y diplomáticos optimistas situados a ambas orillas del Atlántico expresaron en su momento su satisfacción por los resultados conseguidos por el debut de la nueva secretaria de Estado Condoleezza Rice durante su intensamente coreografiado periplo de diez escalas por el Oriente Medio y Europa, al principio de febrero de 2005. Este programa se ejecutó simplemente en preparación de una visita más importante llevada a cabo por el Presidente Bush (justamente después de su segunda toma de posesión) a las simbólicas ciudades de Bruselas, Maguncia y Bratislava. Justamente al principio de la presidencia británica de la UE en el segundo semestre de 2005, Bush habría viajado a Europa cuatro veces desde su reelección. Mientras en términos de estadísticas matemáticas éste es un récord verdaderamente notable, en cuanto a sustancia la mejora fue dramática.

En contraste con la previa pauta presidencial de abstenerse de hacer cualquier referencia a la Unión Europea desde el 11 de septiembre de 2001, con la única excepción de una aislada mención en el discurso de la segunda toma de posesión, Rice aludió a la UE tres veces en una conferencia dada en París. Fue el preludio adecuado para su respaldo de una Europa más unida en su visita a Bruselas, donde se reunió con el "quién es quién" de la UE. Nótese que el nuevo secretario de comercio, Carlos Gutiérrez, también hizo su primer viaje internacional a Bruselas. Como consecuencia, surgieron altas expectativas para el histórico viaje de Bush a Europa, y el primero de todos los presidentes de los Estados Unidos a las instituciones de la Unión Europa, un detalle que conviene resaltar, para sopesar la prioridad dada esta vez por Washington a la integración europea. Sin embargo, el contexto de las relaciones entre los Estados Unidos y Europa estaba ligeramente nublado y requería notables mejoras (Dowd, 2005; Hollinger, 2005; Sciolino, 2005; Strobel, 2005; Weisman, 2005a; Wright, 2005, *Financial Times*, 2005 a, b).

No obstante, los resultados inmediatos del viaje se tradujeron en altas expectativas de una fusión de mentalidades. Por una parte, las oberturas ejecutadas por Bush y sus llamadas a la cooperación en áreas sensibles que en el pasado produjeron el divorcio entre los Estados Unidos y Europa fueron contestadas de forma educada por los líderes europeos que estaban extremadamente dispuestos a disminuir las tensiones. Por otra parte, una más cerrada cooperación basada en una actitud de respeto mutuo enriquecería las oportunidades para construir una política exterior y de seguridad europea con más ambición y eficacia. El resultado de este optimista escenario es que beneficiaría a ambas partes (Bosworth, 2005; Bumiller, 2005; Dempsey, 2005; Dombey, 2005; Freed-

man, 2005; Froomkin, 2005; Harding, 2005; Hunt, 2005; Hutcheson, 2005; Munchau, 2005; Peel, 2005; Stephens, 2005a; Rumsfeld, 2005). Esta atmósfera optimista fue luego confirmada por la llamada a la cooperación internacional con el fin de contribuir a la consolidación del nuevo régimen iraquí, en un esfuerzo para considerar el enfrentamiento entre buena parte de Europa y los Estados Unidos en un simple capítulo histórico.

Sin embargo, conviene constatar que una vez la novedad de las cumbres desaparece, la realidad se instala con usual tenacidad. Generalmente, se resalta el contexto de una bien anclada actitud por parte de una dirigencia de los Estados Unidos en los medios de comunicación y políticos que se oponen a los mecanismos encarados a construir una política europea autónoma en defensa y seguridad. Este sentimiento sale a superficie con fuerza en los momentos en que la UE experimenta dificultades, como es el caso notorio del proceso de ratificación de la Constitución.

Significativamente, esta percepción crítica de una más potente UE no es monopolio del entorno del presidente Bush. Tampoco debe ser identificada con los desarrollos políticos derivados del 11 de septiembre. De hecho, la aprehensión y la oposición de los Estados Unidos a un perfil exterior de la UE más ambicioso se ha estado forjando por décadas y solamente se ha revelado como prominente y reforzado gracias al drástico rumbo de los acontecimientos del último lustro.

PAUTAS Y EVIDENCIAS

El resultado del análisis de las pruebas revela una actitud de ciertos específicos sectores estadounidenses muy negativa hacia una política activa, asertiva y consciente, y más integrada, de la Unión Europea. En consecuencia, este sentimiento refleja una señal de bienvenida poco disimulada cuando la consolidación jurídica de una política cohesionada eventualmente encara dificultades. Las muestras de tal actitud dibujan una posición del *establishment* político y económico que controla los mecanismos más sensibles de las instituciones de los Estados Unidos (Congreso, la Casa Blanca, los departamentos de Defensa y Estado) que considera que el movimiento hacia una política exterior de la UE más profunda y supranacional, y explícitamente "constitucionalizada", como errónea, inestable, costosa, e incluso amenazadora para los intereses estadounidenses. Estos centros de poder también juzgan que ese proyecto se estaría ejecutando no solamente en competencia de los Estados Unidos, sino también directamente con hostilidad desleal (Cimbalo, 2004; Savodnik, 2005). Aunque estas afirmaciones pueden ser consideradas como subjetivas y dictadas por la elección de un ángulo especial, resulta obvio que son compartidas no solamente por un amplio abanico de la comunidad académica, sino también de la mediática.

Lo cierto es con un mínimo de perspectiva histórica, se palpa una evidencia

obvia de *déjà vu*. Un sector influyente del liderazgo estadounidense, confirmado tras la reelección de George W. Bush en noviembre de 2004, ha experimentado recientemente la misma impresión que al principio del proceso de profundización de la UE que desembocó en el Tratado de Maastricht Treaty y en la adopción del euro como la moneda común de doce países. Este síntoma se convirtió en obvio durante los viajes del propio Bush y su secretaria de Estado Rice en febrero de 2005.

Al principio de los 90, Washington no se tomó muy en serio estos movimientos integracionistas. Se creía entonces que ambos fenómenos (la transformación de la Comunidad Europea en Unión Europea y la adopción del euro) no funcionarían y lo máximo que el *establishment* de los Estados Unidos estaba dispuesto a aceptar era que los nuevos experimentos europeos serían tan lentos y dolorosos como la evolución del Mercado Común del final de los 50 hasta mediados de los 80. Los europeos serían incapaces de organizarse efectivamente.

Una vez la realidad de la cohesión de los todavía imperfectos tres pilares (una invención británica, destinada a desaparecer oficialmente con la Constitución) y la eficacia del euro se hicieron evidentes, este sector de los Estados Unidos pasó a cambiar de marcha urgentemente para ponerse al nivel de los acontecimientos. Los analistas y observadores que advirtieron mucho antes en los 90 acerca de la seriedad del proceso europeo fueron reivindicados. "Ya te lo dije", fue la expresión que se empleó, a pesar de que pocas fueron las voces que se atrevieron a violar el protocolo diplomático.

El 11 de septiembre tomó por sorpresa a Washington en muchas dimensiones, particularmente en los terrenos militar y de inteligencia. Sin embargo, no sorprendió ni a la Casa Blanca ni al Pentágono en sus respectivas perspectivas ideológicas. A pesar de lo que se podía esperar, el nuevo diseño de la política, tal como se expresó en sucesivas declaraciones del presidente Bush y sus asesores, estaba sólidamente cimentado en la doctrina norteamericana, fundamentalmente cohesionada, que puede ser rastreada no sólo al Memorando de Kennan de 1947, sino tambien a la Doctrina de Monroe de 1823, la perspectiva fundacional de la estrategia global (Mead, 2002). Por una combinación de factores y creencias, tras el surgimiento del proceso europeo y su profundización, simultáneamente con su imparable ampliación geográfica, la UE comenzó a ser la fuente de incomodidad, y luego se convirtió en foco de preocupación y animosidad, para finalmente generar miedo.

El euro cesó de ser el objeto de malintencionadas columnas y análisis de centros de reflexión, y se convirtió en una fuente potencial para el resurgimiento de enfrentamientos europeos, e incluso, nada más y nada menos, guerras. Luego se transfiguró en un enemigo monetario bien identificado, etiquetado como la causa de la caída del valor del dólar. El hecho

de que la tasa de cambio no ha reflejado la fortaleza de la economía europea y una pretendida debilidad del comportamiento económico de los Estados Unidos no ha producido el cese de las acusaciones de columnistas y observadores esporádicos contra Europa.

Paradójicamente, la presión de los Estados Unidos durante las últimas décadas para compartir o subvencionar (*burdensharing*) los gastos de defensa se ha trocado en un grito de protesta ante lo que se interpreta como un diseño teórico serio de una política exterior común y de seguridad. Consecuentemente, los europeos se muestran perplejos, ya que durante años han intentado responder a la exigencia de Kissinger para dotarse de un teléfono (una política exterior común coordinada). La nueva UE primero respondió con la creación de la posición del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, puesto encomendado a Javier Solana, quien fue reclutado desde su cargo de Secretario General de la OTAN. Posteriormente, la UE se mostró dispuesta a poner en marcha una política exterior más ambiciosa, más allá de una línea telefónica. Esta ambición fue procesada a través del proyecto constitucional. Washington no estaba feliz entonces y con el fracaso del referéndum mostró signos de alivio.

Mediante el rastreo de la perspectiva histórica, se revela el contraste entre la actitud de hoy y la satisfacción de los Estados Unidos al estar presente en la creación de la Comunidad Europea. Aunque también hay que recordar que inicialmente algunos círculos de Washington expresaron preocupación por la posible formación de un cartel europeo dominando diversas materias estratégicas (carbón y acero, por ejemplo). El aliento de los líderes de los Estados Unidos en los 50 y los 60 (como Eisenhower y Kennedy) para el proceso de integración europea, como mecanismo complementario de la OTAN, se ha transformado hoy una política errática, contradictoria y agresiva que incluso ha sido etiquetada oficialmente como "desagregación" (una especie de maquillaje de "desintegración").

La oportunidad histórica de terminar con la división artificial de Europa causada por la fragmentación del final de la Segunda Guerra Mundial, mediante la ejecución de un acto de justicia política con la ambiciosa y costosa ampliación de la UE, fue trastocado drásticamente por Washington. Ha sido usado y manipulado por el liderazgo actual de los Estados Unidos, de forma más significativa desde el 11 de septiembre, y muy especialmente desde la polarización de las actitudes europeas acerca de la aventura de Irak. La "Nueva Europa" inventada por Donald Rumsfeld se ha convertido en una especie de movimiento disidente opuesto a Bruselas, siguiendo las pautas dictadas desde la Casa Blanca.

El tema extremadamente delicado de la futura membresía de Turquía se convirtió, de forma errática y poco diplomática, en un arma arrojadiza de presión por

parte de los departamentos de Defensa y Estado, en el peor de los momentos. No sólo se insertó en los debates de la guerra de Irak, sino también en el último ciclo de las evaluaciones de las credenciales de ingreso. La inadecuada agenda temporal y la falta de diplomacia recibieron la respuesta contundente en Bruselas y en capitales clave de Europa. Los comentarios desagradables incluyeron referencias comparativas (con cierto sarcasmo) a la potencial membresía de Cuba en NAFTA. Las respuestas más suaves simplemente recordaban que Estados Unidos no era miembro de la Unión Europea y, por lo tanto, no tenía derecho a opinar.

Significativamente, la insistencia en recomendar el ingreso de Turquía en la UE reapareció al final de 2004 cuando Ucrania se sumió en convulsiones causadas por las fraudulentas elecciones presidenciales. Desde su estatus de oscuridad, condenada a una larga existencia entre Rusia y la Unión Europea, la membresía de Ucrania en la UE fue recomendada de forma enérgica por los Estados Unidos. Los comentarios esta vez en Bruselas y otras capitales europeas fueron más comedidos, entre otras razones porque el espíritu de la intromisión norteamericana en cierta manera era una prueba del reconocimiento de la utilidad de las ventajas de pertenecer a la UE en materias de seguridad y economía.

En los meses anteriores, la escandalosa carencia de cualquier referencia a la UE en ninguna declaración o discurso fundamental de Bush desde el 11 de septiembre fue solamente la confirmación de la desconfianza básica en los esquemas multilaterales de integración o cooperación, pero en especial los tratados y organizaciones de los que Estados Unidos no es miembro. Esto no quiere decir, sin embargo, que el presidente Bush demostrara estar más cómodo en contextos como las Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio. Esta ambivalencia ya fue ampliamente demostrada por su temprano desdén por la OTAN cuando soslayó su apoyo incondicional el 13 de septiembre de 2001 mediante la histórica activación del art. 5, a pesar de que la organización fue empleada luego para estabilizar la situación en Afganistán.

Este hecho contrasta con la enérgica admonición contra la política autonómica exterior y de defensa de la UE, cuando se reaccionó (sin entender el espíritu y la letra del mensaje) ante los comentarios del canciller alemán Schroeder para buscar foros alternativos para tratar la seguridad de Europa, ya que la alianza atlántica no había sido empleada adecuadamente. Bush insistió en que la OTAN era el único formato disponible (Hunter, 2005).

La inserción del tema de la OTAN en el tratamiento del desarrollo de una política autónoma exterior y de defensa de la UE proporciona el adecuado anclaje para la evaluación negativa del diseño europeo en general. Lejos de las declaraciones vagas y los comentarios sobre intereses internos de dominación, cuando se expresa la oposición a la "constitucionalización", se vis-

lumbra una víctima del "daño colateral": la OTAN. Todo el contexto histórico y los logros de la organización atlántica, además de sus capacidades actuales, se colocan en el tapete al exponer los argumentos contra el desarrollo de un mecanismo independiente de defensa y seguridad en Europa. Como se verá más adelante en este análisis, esta estrategia no repara en algunos detalles históricos y sataniza los principios pragmáticos de la Alianza, algunos de los cuales no solamente responden a modalidades y pautas de la política exterior de los Estados Unidos, sino que reflejan capítulos concretos de la misma.

En esencia, antes y después de este viaje histórico de Bush, la realidad es que demasiadas dimensiones de la nueva UE, según se visiona en el proyecto constitucional, pero que ya están parcialmente en marcha, parecen ser consideradas como dañinas para los intereses nacionales de los Estados Unidos. Esta actitud parece frecuentemente una simple adaptación del cálculo de "suma cero". Si la UE gana algo y experimenta algún progreso en su estructura, esto debe significar un costo para los intereses estadounidenses vitales. En términos populares, la reescritura de la famosa expresión del presidente Calvin Coolidge ha recibido un nuevo formato y tono: "Lo que es bueno para la UE no debe ser bueno para los Estados Unidos".

Entre las posibles explicaciones para esta valoración se encuentra la perenne doctrina del excepcionalismo que ha propulsado a los Estados Unidos a la dominación mundial y a su autoconfianza, al mismo tiempo que se ha convertido en justificación de algunas acciones que objetivamente son contrarias a las creencias básicas de la república (Moss 2005). Esta sensación fundamental desemboca en una resistencia obsesiva ante cualquier entidad supranacional que esté por encima de los sólidos cimientos del marco institucional de los Estados Unidos. Esta creencia e inspiración de naturaleza casi divina, que pueden ser comprensibles en los confines interiores de Estados Unidos, son aparentemente transferidas y aplicadas más allá de sus fronteras. Este influyente liderazgo político y militar parece incapaz de someterse a una soberanía compartida ni siquiera en lo que respecta a pequeñas porciones de economía. Este rechazo visceral convierte a procesos como el ALCA, o incluso el NAFTA enriquecido (llamado NAFTA-plus), en una imposibilidad o en un producto básicamente imperfecto. También contribuye a transferir la misma lógica a organizaciones y pactos en los Estados Unidos que no pertenecen como socios, con el resultado de una conducta que irrita de forma extrema a los dirigentes extranjeros y la opinión mundial en general.

La complejidad de entidades como la UE, unida al tejido europeo en general, en términos de historia, política, economía, evolución intelectual y peculiaridades sociales, con frecuencia se reduce a una simplificación extrema que convierte la perspectiva de cooperación y alianza efectiva en un dudoso éxito. Resulta irónico,

entonces, pues la escena actual revela algunos extraños perfiles. Desde unos paradigmas en que los estadounidenses eran democráticos y liberales, mientras los europeos eran fundamentalistas religiosos e intolerantes, ahora se nos presenta un panorama en que los europeos descienden de Venus y los norteamericanos de Marte.

No obstante, recientemente se ha prestado justificada atención al hecho de que la brecha y la controversia entre ambos lados del Atlántico no son solamente permanentes, sino que la distancia entre los dos bandos se ha ampliado y profundizado con respecto a temas fundamentales. Este diagnóstico ha sido compartido por un creciente número de observadores y académicos, a pesar de las evidentes raíces comunes de los Estados Unidos y Europa, y la supervivencia de la validez del concepto de Occidente, una idea que ha aconsejado a agudos analistas a preguntarse si todavía existe. (Albright, 2003; Burghardt, 2000; Chalmers, 2001; Daalder, 2001; Drozdiak, 2005b; Judt, 2005; Kennedy, 2002; Lambert, 2001; Markovits, 1985; Moïsi, 2001; Moravsik, 2003; Roger, 2002, y Voigt, 2000).

Entre las señales que confirman esta pauta, que se presenta como crónica, es el hecho paradójico de la incesante (sobretodo en los peores momentos de enfrentamiento) cantidad de comentarios en los medios de comunicación y los centros de reflexión (sobre todo en los afines al partido demócrata en los de tendencia conservadora) (Sotero, 2002), pero también en los que insisten en recomendar a los líderes que tomen urgentes medidas a ambos lados del Atlántico (Balis, 2004; Niblett, 2005; Serfaty, 2005). Resulta en este contexto extremadamente interesante la campaña de advertencias alarmantes ejecutada por analistas norteamericanos que señalan el daño ya inflingido a los intereses de los Estados Unidos. Esta preocupación, sin embargo, no es compartida por los sectores no dirigentes, que permanecen mudos.

La opinión popular (aunque de forma vaga) es que los Estados Unidos no han causado el daño. Si se aplica esta lógica al tema específico del papel y los objetivos de la UE, la realidad revela que fuera de los círculos elitistas de Washington y la comunidad académica, la UE es una entidad que es desconocida o, por el contrario, se juzga como un adversario. Esta sensación convierte las actitudes del Congreso en algo difícil y riesgoso, dependiendo de cómo se lean las inclinaciones emanadas de los votantes. En consecuencia, en este contexto se amplia y adapta la táctica básicamente populista, sea derivada de temas de libre comercio, subsidios a la industria o al agro, tarifas de importación, o sanciones, con el resultado de que un entendimiento con la UE se juzga como negativo.

Los desacuerdos con la UE en terrenos como comercio, subsidios o controversias legales, son simplemente la punta del témpano de un divorcio más profundo con referencia a las líneas de batalla en temas que adquieren un perfil más definido cuando se codifican en el tratado constitu-

cional de la UE. Kyoto, la venta de armas a China, ayudas gubernamentales a Boeing y Airbus government aid, Microsoft, las leyes extraterritoriales, bananas, etc., son, en comparación, irrelevantes. De hecho, sólo representan un porcentaje pequeño (ni siquiera el 10%) de los vínculos económicos en que los Estados Unidos y Europa tienen desacuerdos. El comercio bilateral asciende a $1,5 billones diarios, y no tiene apenas disputas. En más del 90% de los temas económicos, los Estados Unidos y Europa están en sincronía.

La brecha es, por lo tanto, más filosófica o, por decirlo así, ideológica. Incluso cuando se emiten declaraciones conjuntas (algunas veces firmadas por figuras políticas de elevado rango a ambos lados del Atlántico) que afirman la existencia de un acuerdo básico en la lucha contra el terrorismo, se da la impresión de que hay una alianza precaria siempre lista a desintegrarse (Giscard 2004, Powell-Solana 2004).

El lenguaje acrimónico que usan los especialistas se une a la resistencia de los funcionarios norteamericanos a corregir las erróneas interpretaciones o las declaraciones ambiguas con un vocabulario más diplomático. Además, algunos embajadores no se restringen de usar expresiones nada positivas sobre algunos conceptos fundamentales de la UE. Todo indica, por lo tanto, una actitud que se ha atrincherado en los más altos niveles gubernamentales. Al otro lado del desacuerdo, se han generado declaraciones de representantes de la UE en Washington que expresan opiniones contrarias a los análisis norteamericanos sobre la política en Irak, lo cual contrasta con el usual lenguaje opaco y aburrido de las instituciones europeas.

La evidencia mediática que usualmente se podría atribuir a la carencia de rigor investigativo o de información también forma parte de este escenario. Los artículos de esta naturaleza son demasiados y frecuentemente parecen ser colocados en los momentos clave, y el goteo de inexactitud y agresividad informativa se repiten con sospechosa frecuencia en temas sensibles para la UE. Esto contribuye a confundir al público en general, con el resultado de que los académicos bien preparados y los centros de reflexión se deben emplear enérgicamente, y muchas veces de forma no muy efectiva, en labores de control del daño producido (Asmus, 2005b; Howorth, 2005; Wolf, 2004).

Como se ha aludido anteriormente en términos generales, en el trasfondo de la resistencia, la ignorancia y la episódica carencia de información sobre la política exterior de la UE, hay un hondo "agujero negro" acerca de la naturaleza fundamental de la propia organización. La obsesión por el libre comercio como un medio y objetivo final del proceso original de la integración europea es todavía un formidable lastre que significa un obstáculo fundamental para el entendimiento cabal de la UE. "Hacer de la guerra algo impensable y materialmente imposible", es una idea que rara vez pasa por la imaginación

de los norteamericanos con cierto grado de cultura cuando se les pregunta acerca de las metas de la fundación de la UE.

Por descontado, esta carencia también aqueja a las nuevas generaciones en la propia Europa para las que la memoria de la guerra es solamente una distante referencia histórica. Este hecho disuade a los líderes para explicar las realidades que están muy alejadas de las mentes de los votantes para los que la experiencia de la guerra queda reducida a narraciones históricas extendiéndose a un siglo y medio, además de recientes actuaciones en el exterior, mientras los ataques terroristas quedan delimitados a los acontecimientos del 11 de septiembre, con las tragedias de Madrid en 2004 y Londres en 2005 bajo la connotación de incidentes locales. Este factor preocupante se reveló como evidente en el contexto de los referéndums francés y holandés que hicieron descarrilar al proceso de ratificación constitucional de la UE. Este ejercicio, percibido como una actitud negativa de Europa hacia la propia profundización de su integración, proporcionó a los observadores norteamericanos un refuerzo para su básica cautela hacia la UE. Cuando se libran de la básica y comprensible ignorancia hacia un experimento de integración regional que ha estado aquejado desde su fundación por sus dimensiones elitistas, los norteamericanos solamente consiguen entender a la UE como un mecanismo de naciones, por otra parte disgregadas, para competir con los Estados Unidos como adversarios. Incluso los líderes más informados raramente encontrarán ángulos convenientes para sacar algún provecho electoral. De ahí que, por el contrario, se adopte una postura populista.

Los medios de oposición

Una vez se ha asumido el escenario y el raciocinio anteriormente expuesto, los observadores se deben preguntar acerca de los medios que la actual dirigencia de los Estados Unidos, junto a sus aliados en la propia Europa, ha estado usando en la labor de zapa en el proceso de profundización de la integración de la UE, y más específicamente su proyecto de una política autónoma en seguridad y defensa. Estos medios son muchos y variados en sus miras y mecanismos. Algunos son contundentes y abiertos; otros están enmascarados y son discretos.

El procedimiento más usual es la adaptación de la máxima romana de "dividir y conquistar". Fue usada de forma exhaustiva durante los meses que desembocaron en la Guerra de Irak. Se apoyó en un grupo de gobiernos europeos que expresaron públicamente su respaldo a Bush, con lo que cualquier expectativa de formar un frente cohesionado en Europa de oposición a la política norteamericana se convirtió en imposible, o al menos en extremadamente difícil. Este sector curiosamente coincidió, en su momento, en su identificación con los gobiernos de países que mostraron oposición a aceptar

una reforma del sistema de votación ponderada en el Consejo de la UE, del sistema del Tratado de Niza a una doble mayoría (55% del número de países y el 65% de la población), según propone el proyecto constitucional. Incluso algunos de los protagonistas del sector que apoyó a Bush en esos momentos se dedicaron a ejecutar una campaña posterior, que apenas cesó con el rechazo franco-holandés.

Parcialmente como "recompensa" por la falta de apoyo en la guerra de Irak, además de la obvia inclinación por Kerry en la elección, las fuerzas de Bush en un momento intentaron tomar represalias contra sus críticos colegas. Soslayando cualquier real o posible alineamiento de la UE, Condoleezza Rice, todavía como consejera de Seguridad Nacional de Bush, fue citada por aventurar esta recomendación doctrinal: "ignorar a Alemania, perdonar a Rusia, y castigar a Francia". Bajo la presión para obtener el necesario apoyo para una nueva política en su segundo mandato, Bush aparentemente decidió retractarse. La evidencia, circunstancia derivada del viaja a Bélgica, Alemania y Eslovaquia, aconseja admitir que el presidente norteamericano decidió conceder la debida atención a Alemania, a medias perdonar a Francia, seguir advirtiendo a Rusia, y castigar a … España. Todavía hoy Bush está bajo el efecto de la irritación que le causó la contundente retirada de las tropas españolas de Irak, tras la toma de posesión de Rodríguez Zapatero después de su triunfo en las elecciones del 14 de febrero de 2004.

Ya en aquellos momentos era difícil saber cuál sería la nueva estrategia de la flamante secretaria de Estado Rice, pero a la vista de los intentos que ha ejecutado con posterioridad y a la cautela con que se ha movido (además de pensar en ser candidata en el futuro a la presidencia), se diría que se corrigió el vértigo y la contundencia con que la Casa Blanca se había movido hasta entonces. Pero lo que al parecer también permaneció inalterable fue el principio de evitar implicarse en negociaciones multilaterales a través de una supranacionalidad aunque fuera a pequeña escala.

Una investigación rigurosa revelaría que el reclutamiento de agentes favoritos para zapar la labor de gobiernos incómodos ha sido la marca de la política exterior de los Estados Unidos en el pasado, sin que esta estrategia haya sido limitada a una zona geográfica en especial. La historia enseña que a Washington le gusta trabajar con anclas sobre las que cimentar un tono regional, que ayude al país subsidiario a convertirse en eje para el resto de los estados de la región. En el escenario transatlántico, este papel de pivote ha tenido tradicionalmente un miembro permanente: el Reino Unido. La "relación especial" entre los Estados Unidos y Gran Bretaña ha sido muy fácil para Washington para justificar la alianza natural, algo que solamente las conveniencias de los tiempos modernos ha hecho posible establecer tal vínculo con países con los que no se

tiene una afinidad especial. Después de la debacle constitucional y el colapso del Consejo Europeo de junio de 2005 para acordar el presupuesto para el período 2007-2013, con algunos gobiernos europeos en dificultades (Alemania y Francia, especialmente), el Reino Unido (el aliado clave de Bush) salió sin daños, reforzado en su reclamo para seguir recibiendo el llamado "reembolso" y la reducción de los subsidios agrícolas.

Esta inestable escena europea ha descubierto los mitos de la implicación histórica de algunos aliados de los Estados Unidos. Por ejemplo, recuérdese que Alemania ha sido un adversario en dos guerras mundiales. Francia ha sido competidora para la dominación mundial, a pesar de que ha reclamado ser un aliado perenne, aunque en realidad la motivación real ha sido la competencia con Gran Bretaña. Actores menores también encajan en este perfil, como es el caso notorio de España, adversario en la llamada Guerra Hispano-Americana (de Cuba) de 1898, neutral en la Primera Guerra Mundial, respaldo inicial a Hitler y Mussolini durante el régimen de Franco, y finalmente aliado a cambio de consolidar el flanco sur de la Europa durante la Guerra Fría, al precio de extender la supervivencia del franquismo hasta la muerte del dictador. Este detalle pesa todavía en la actitud de la izquierda española y se endurece en ocasiones como el enfrentamiento por la aventura de Irak. Pero también se mantiene latente la reticencia de la derecha tradicional que en su momento inició el antiamericanismo en España por la derrota en Cuba (sobre todo), Puerto Rico y Filipinas. En cierta manera, el caso español replica algunas dimensiones del francés, donde la ultra derecha también se acerca a la izquierda en el antiamericanismo.

Los observadores que expresan visiones críticas sobre el proceso constitucional para establecer una política autónoma de defensa de la UE parecen regocijarse sobre el bajo nivel de aprobación de ciertas medidas de profundización de la entidad, el rechazo de los proyectos de referéndum, o la predicción de que si en otros se pusiera a votación, el texto sería también rechazado, como se vio más tarde.

Los medios de comunicación inclinados a apoyar los intereses de los republicanos, liderados por *The Wall Street Journal* en el sector de la prensa escrita y por FOX News en la televisión, encontrarán con frecuencia una forma de criticar el proyecto de una defensa autónoma común para la UE sobre la base de su duplicidad con la OTAN y que carecería de efectividad. Además, los comentarios en esa línea resaltarán la arrogancia del distanciamiento de los gobiernos de Alemania y Francia, en contraste con la lealtad británica.

Cuando informan o dan opinión, tanto en cortas columnas como en ensayos más largos, publicados en influyentes revistas especializadas, los observadores norteamericanos, frecuentemente de forma errónea, representan las intenciones europeas o las realidades legales, o bien

distorsionan el perfil de los mecanismos y los propósitos de la UE. Este diagnóstico ha llamado la atención de un notable número de comentaristas estadounidenses que ha actuado a veces como apagafuegos, denunciando el peligro de esta pauta que se autolesiona en los propios intereses de los Estados Unidos.

El gobierno norteamericano intensificó su insistencia para convertir a Turquía en miembro de la Unión Europea y comenzó una campaña dirigida a la cooperación entre la UE y Ucrania, con la meta puesta en su ingreso en la organización europea. Irónicamente, el argumento básico de ambas campañas es compartido por el liderazgo europeo, incluyendo los sectores que se oponen al ingreso de Ankara por motivos de diferencia de cultura y geografía. Todos parecen estar de acuerdo en que el ingreso en la UE consolida la democracia y el Estado de derecho, y que en ambos casos se evitaría de esta forma la deriva de ambos países hacia las aguas turbias del Oriente Medio y la nostalgia de la Unión Soviética dominada por Rusia.

Sin embargo, el costo del éxito de lo que se llama poderoso "poder de reclutamiento" ejercido por la UE es la distracción de las energías de la entidad al mismo tiempo que encara las consecuencias del costo de la ampliación ejecutada en 2004. Se teme que la defensa autónoma de la UE se haría a expensas de otras áreas de la asistencia europea, sea en las zonas de "vecindad" o en regiones distantes. Las perspectivas de la membresía de Turquía y Ucrania, además de la imparable, pero lenta inclusión del resto de las repúblicas de la antigua Yugoslavia, inflingirán un peaje sobre los planes de una defensa autónoma común. Esta perspectiva recibió, por lo tanto, un reforzamiento después de los referéndums negativos a la Constitución y el colapso temporal de las negociaciones para el presupuesto. Nada tiene de extrañar que a medida que avanzaba el tiempo el sentimiento prevaleciente se convertía en negativo acerca de los planes de nuevas ampliaciones. En ese contexto se generó el nuevo concepto del criterio (negado como tal) de la "capacidad de absorción" de la UE.

EL SÍNDROME DE LA OTAN

En un ejemplo aparentemente perverso de doble rasero, la lógica de la "coalición de los dispuestos" no parece ser fácilmente aceptada por Washington cuando se aplica a los europeos en entidades como el Eurocuerpo (un mecanismo muy útil que podría haberse empleado más frecuentemente en acciones de pacificación y mantenimiento de paz). El proyecto de forjar minialianzas dentro del marco de la Constitución (o alternativamente como una cooperación reforzada plasmada por algunos miembros) frecuentemente ha impactado una fibra nerviosa de los círculos de la Casa Blanca y el Pentágono, bajo la pretensión de que la OTAN se debilitaría, ya que las mismas unidades pertenecen a dos series de mecanismos militares. Irónicamente, el proyecto para desarrollar una

política autónoma exterior y de defensa se ve simultáneamente como un enriquecimiento de la OTAN, una amenaza a la organización, o simplemente irrelevante. Resulta evidente, como han señalado razonables observadores, que no puede ser las tres cosas a la vez (Howorth, 2005).

La mayoría de los observadores fuera de los círculos de élite no repararon en su momento en una coincidencia que tenía su importancia política. Mientras el Air Force One de Bush volaba hacia Europa, la Península Ibérica ejecutaba un movimiento a dos tiempos. España lideraba al resto de Europa en el primer referéndum para ratificar la Constitución. Simultáneamente, los portugueses elegían al nuevo gobierno socialdemócrata, con la primera mayoría absoluta desde el renacimiento de la democracia de Portugal en 1974, como resultado de la Revolución de los Claveles.

Además de la mejora del presidente Bush en su comprensión del marco institucional de la UE, es significativa su insistencia en recordar a sus colegas europeos la contribución histórica de la OTAN a la "democracia y la libertad" de Europa. En consecuencia, ha insistido en la necesidad de continuar este papel central de la Alianza como foro de la relación de seguridad entre los Estados Unidos y Europa. El canciller alemán ya le había advertido con anterioridad del uso de otros mecanismos, especialmente la misma UE.

Por una parte, Bush probablemente sabe muy bien que los miembros europeos de la OTAN se comportan de forma muy diferente en el marco de la UE. Sin la protección del poder del veto o la presencia agobiante de los Estados Unidos, la necesidad de obtener la unanimidad en el Consejo al tratar materias de los pilares II y III se suaviza al calcular las mayorías cualificadas cuando se administran porciones de la soberanía compartida en el pilar I.

Por una parte, el rigor histórico aconseja aplicar un cierto grado de prudencia al mencionar sistemáticamente a la OTAN como protectora de la democracia en Europa. La Alianza, según reza sarcásticamente la frase atribuida a un anónimo dirigente norteamericano, se fundó "para mantener a los alemanes postrados, a los norteamericanos dentro, y los rusos fuera de Europa", una meta triple que numerosos observadores norteamericanos consideran que se ha cumplido en su esencia. Durante la Guerra Fría cumplió su misión. Con Alemania reformada, paró la expansión soviética sin disparar un misil. La interpretación aplicada por Truman a la doctrina de la contención de Kennan funcionó.

Pero la OTAN también consolidó la dictadura de Oliveira Salazar en Portugal (miembro fundador de la Alianza en 1949). Nunca frunció el ceño cuando Turquía (miembro junto a Grecia desde 1952) cayó bajo la influencia de los militares. Y no movió un solo dedo cuando Atenas cayó bajo la "dictadura de los coroneles". La peculiaridad del estatus de Chipre todavía parece ser el permanente daño colateral de la política griega en aquel

tiempo, replicada por la reacción turca. Ésta es solamente una de las asignaturas pendientes de Turquía al encarar su eventual ingreso en la UE.

Cuando España sobrevivió el intento de golpe del 23 de febrero de 1981, el gobierno presionó para ingresar en la OTAN. En realidad, España ya era miembro de hecho (con todas las desventajas y ninguna de las ventajas de disfrutar de voz y voto) gracias a los acuerdos hechos entre Eisenhower y Franco en 1953, con el resultado de la consolidación de la dictadura. Después del renacimiento de la democracia en 1975, la izquierda envió la factura a Washington, expresando un sentimiento de crítica que frecuentemente se ve reforzado por la reciente política unilateral de los Estados Unidos.

En claro contraste con los requisitos "flexibles" de ingreso en al OTAN (una especie de "coalición de los dispuestos", por así decirlo), Grecia, Portugal y España debieron esperar su turno hasta conseguir impecables credenciales democráticas para convertirse en miembros de la Unión Europea. Este detalle muestra la clara diferencia en las condiciones de membresía, reflejando un diferente objetivo estratégico y "filosófico". El doble rasero no funciona en Bruselas.

SIGNOS POSITIVOS:

A pesar de las dificultades y la endémica resistencia de los Estados Unidos a una política exterior común y de defensa autónoma, algunos signos positivos y señales esperanzadoras se pueden detectar como base de un compromiso mutuamente beneficioso:

- Los discursos de Rice y Bush han establecido un modelo de una actitud más amistosa, con el resultado de generar una potencial respuesta europea.

- El nombramiento de un agregado de seguridad en la misión de los Estados Unidos ante la UE señala el refuerzo de la atención norteamericana hacia un marco institucional europeo más sólido.

- Las llamadas de columnistas y expertos de los Estados Unidos han insistido en la necesidad de prestar más atención a un papel más activo de la UE (Serfaty, 2005; Hunter, 2005; Asmus, 2005).

- Los académicos y periodistas europeos que publican en los principales medios y revistas de Europa que tienen una notable circulación en los Estados Unidos, o incluso a través de ediciones especiales que parecen tener al lector norteamericano en la mira (como es el caso notorio del *Financial Times*, y en grado similar pero diferente, *The Economist*) han estado insistiendo con similares recomendaciones. Esta tendencia se replicó tras las dificultades de los referéndums.

- El gobierno de los Estados Unidos y los analistas independientes han admitido las progresivas limitaciones en conseguir la meta de la consolidación de la democracia en Irak, al mismo tiempo que encarar otras amenazas.

- Algunas conversiones personales en las actitudes norteamericanas apuntan a una reformulación de la política de oposición y resistencia tozuda ante una UE autónoma en materia exterior.

- Aunque se temía que durante la segunda presidencia de Bush, habría una menor cautela en contraatacar lo que se percibía como errónea política emanada de Europa, las realidades posteriores (caída en picado del índice de aceptación, desastre en la seguridad en Irak, decisión del Tribunal Supremo con respecto a Guantánamo) han convertido en más prudente la actitud del presidente, necesitado de alianzas, o por lo menos de ausencia de animosidad. Se creía que sin presión para hacer campaña para otra elección, las prioridades se podrían definir con más agresividad, pero ha sucedido lo contrario.

- Todavía es pronto, por lo tanto, para predecir cuáles serán los efectos futuros de las revelaciones de los vuelos clandestinos de la CIA en Europa, pero si se unen a los problemas crecientes experimentados por las fuerzas norteamericanas en Irak, nada tendría de extrañar que Washington se decantara por acercarse a los opositores europeos y lograr su cooperación.

SEÑALES OSCURAS

En la balanza negativa, subsisten signos que persisten en la resistencia ante una política europea autónoma:

- La opinión pública norteamericana y los círculos gubernamentales han estado frecuentemente bajo la influencia de los llamados "documentos cataclismáticos" ("doomsday papers"). Estos trabajos, producidos por centros de reflexión y comisiones autonombradas, se dedican a ofrecer un escenario predecible en 10 o 20 años. Sin tener la capacidad de respaldar sus aseveraciones o predicciones, estos documentos presentan la imagen de una UE consolidada económicamente, pero un fracaso total en su integración política. Naturalmente, esta tendencia recibió el necesario refuerzo con el desastre constitucional (Cohen, 2005).

- Hondas convicciones personales (bordeando la inspiración divina) que dominan la mentalidad del liderazgo central de los Estados Unidos han estado ejerciendo una notable influencia en componer la actitud oficial hacia la UE. La percepción de debilidad en encarar las demandas de la guerra contra el terrorismo se traduce en una intolerancia y, en consecuencia, en una oposición

a los esquemas que se antojan como repetitivos e ineficaces.

- A pesar de las acciones de la prensa "liberal" (especialmente *The New York Times*), la consistente campaña ejecutada por parte de los diarios afines al presidente (especialmente *The Wall Street Journal*) no ofrece señales de moderación. Después del desastre constitucional europeo, la satisfacción en esos medios estaba poco disimulada.

- Alternativos juicios negativos de las capacidades de la política exterior y de defensa en la élite de las publicaciones sobre relaciones internacionales, usando argumentos repetitivos, continuarán reforzando las dudas e invitarán a que el *establishment* de Washington vacile todavía más y se decante por lo que considera es el beneficio propio (Stevenson, 2003).

- En cierta manera, la ambivalente actitud norteamericana hacia la UE está con frecuencia aquejada del hecho de que las fuentes consultadas son predominantemente, sino exclusivamente, en lengua inglesa. Esto quiere decir que la visión británica, que no favorece el desarrollo de una política exterior europea, es la que inspira a los norteamericanos.

- Firmemente anclada en el corazón de los Estados Unidos, la ignorancia (y luego la aprensión) sobre la UE alimentará los argumentos de los miembros del Congreso, preocupados por los sentimientos de sus votantes. La resistencia al libre comercio (no sólo relacionado exclusivamente con América Latina) se identifica con frecuencia con la imagen de una UE proteccionista y una seria competidora de los intereses norteamericanos. La perspectiva del surgimiento de una política exterior europea autónoma sólo contribuye a reforzar este estereotipo.

CONCLUSIÓN

La percepción norteamericana de una política europea autónoma exterior y de defensa se halla al final de un ciclo de lo que parece una especie de "montaña rusa" en la actitud de los Estados Unidos hacia la integración europea. Desde un principio entusiasta y un respaldo decidido con garantías militares, los Estados Unidos descendieron a una sensación de desinterés, desdén, y más tarde preocupación por lo que se presentaba como la construcción de la "fortaleza europea" al principio de los 90. Washington encaró este reto en competencia leal y contribuyó a la construcción de otros mecanismos de libre comercio, diseñados a proteger las esferas de influencia en América Latina y el Pacífico. La atmósfera nublada con que se inauguró el nuevo siglo dio paso a una actitud agresiva ante el proceso de integración europea y muy especialmente al diseño de una política europea autónoma

exterior y de defensa. El 11 de septiembre y sus consecuencias han exacerbado la misión autopropulsada de los Estados Unidos para dominar el mundo posterior a la Guerra Fría.

Sin embargo, el liderazgo norteamericano se dispuso tempranamente a ejecutar una corrección suave a esta pauta, forzado por las limitaciones del poder militar y económico (Mandelbaum, 2002; Gelpi, 2006; Kagan, 2006; Nye, 2006; Gordon, 2006; Abramovitz, 2006), al igual que a causa de la erosión de su poder suave y su influencia, si no de su total desaparición. Al reconocer la bondad de una útil alianza con una UE más potente, la brecha sobre el Atlántico habrá empequeñecido considerablemente. No obstante, dependerá de la profundidad y la sustancia del reconocimiento de una política autónoma exterior y la naturaleza de las misiones que se le encarguen, en sustitución de la existente estrategia unilateral de la variante conformada como una "coalición de los dispuestos". El pasado reciente y la idiosincrasia de la cultura política norteamericana no hacen predecir un desenlace demasiado ambicioso.

Sin embargo, la presión para un entendimiento procede del apabullante comercio entre la UE y los Estados Unidos que fluye a todas horas, a un paso normal, sin dificultades, a pesar de la existencia de algunas disputas y la amenaza de sanciones. Al final del día se logra un acuerdo, entre otras razones porque las inversiones mutuas acaban por imponer su propia lógica. Las dos regiones son los socios más importantes de cada una en comercio e inversiones, convirtiendo la dimensión económica en la más importante de la relación transatlántica.

Diferente tema es el hecho consistente en que los problemas restantes no son susceptibles de un arreglo fácil. Este es el caso especialísimo de la materia de este trabajo. Ambas partes deben aceptar, por lo tanto, que tienen que aprender a "acordar no estar de acuerdo". Ambas deben también convencerse de que los desacuerdos actuales pueden no ser temporales, sino que pueden ser permanentes. El contraste con las pasadas épocas es que durante la Guerra Fría había un básico acuerdo con respecto a la amenaza y sobre algunos de los métodos para enfrentarla. En la actualidad, la situación es muy diferente.

Mientras los observadores, a ambos lados del Atlántico, pueden estar en desacuerdo con respecto a los modelos económicos por seguir o el perfil ideal del mundo en un formato multipolar o unipolar, la verdad es que Washington y Europa no parecen estar en sintonía con respecto al mejor método para combatir el terrorismo. El laberinto de Irak sirve como argumento para demostrar la dimensión de la brecha en la opinión. Mientras los diplomáticos europeos y la mayoría de los líderes no lo mencionan en voz alta, la política de los Estados Unidos es la fuente de desestabilización, que genera terrorismo y conflictos, en lugar de suprimirlos (Pfaff, 2005). Esta evidencia causa un sentimiento muy

incómodo. Pero esta sensación no quiere decir que sea catastrófica. Adaptando la máxima popular española, el comentario debiera ser de naturaleza comparativa: "más se perdió en Cuba".

De todas maneras, en caso de que se logre en algún momento un acuerdo básico, exitoso y pragmático, entre los Estados Unidos y Europa, los observadores pueden caer en la tentación de creer que el concepto de Occidente todavía existe. Sin embargo, si los electorados a ambos lados del Atlántico continúan ejerciendo presión para favorecer, por un lado, una política todavía más unilateral de los Estados Unidos, desconfiada de las iniciativas europeas, mientras por otra parte los votos europeos respaldan el endurecimiento de las políticas de seguridad y defensa, en una senda más autónoma, se podría llegar a la conclusión de que Occidente no es una entidad tan cohesionada como se creía. La brecha puede esconder la división de una civilización en dos distintas ramas que la convierten en una empresa dudosa. Todo depende no sólo de la evolución de las actitudes populares, sino también del efectivo liderazgo, político e intelectual, un capital que hoy parece no estar muy generoso.

BIBLIOGRAFÍA

Abramowitz, Michael. (2006). and Robin Wright, "A Driven President Faces a World of Crisis", *The Washington Post,* July 6.

Albright, Madeleine K. (2003). "¿Puentes, bombas o bravatas?", *Foreign Affairs* en español, v. 82, no. 5, octubre-diciembre, pp. 2-21.

Albright, Madeleine, et al. (2003). "Joint Declaration: Renewing the Transatlantic Partnership", Center for Strategic and International Studies, May 14.

Asmus, Ronald D. (2005a). "Rethinking the European Union: why Washington needs to support European integration", Serfaty, Simon (ed.). *Visions of the Atlantic Alliance: the United States, the European Union, and NATO*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, pp. 20-30.

Asmus, Ronald D., Blinken, Antony J. and Gordon, Philip H. (2005b). "Nothing to Fear", *Foreign Affairs*. January-February.

Balis, Christina V. and Serfaty, Simon (editors). (2005). *Visions of America and Europe: September 11, Iraq, and Transatlantic Relations.* Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies Press.

Barbé, Esther (ed.) 2005. ¿Existe una brecha transatlántica?: Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak. Madrid, La Catarata.

Barbé, Esther. (2003). "La vieja Europa en un nuevo mundo", *Foreign Affairs* en español, vol. 3, no. 2, abril-julio, pp. 16-22.

Bosworth, Stephen and Abramowitz, Morton. (2005). "The Six Parties should act together", *Financial Times.* February 22.

Bumiller, Elizabeth. (2005). "Bush Is Expected to Express Support for a 'Strong Europe' Today", *The New York Times*. February 21.

Burghardt, Günther. (2000). "A Transatlantic Agenda for 2010", *Transatlantic Internationale Politik*, 2/2000, pp. 31-34.

Chalmers, Malcolm. (2001), "The Atlantic burden-

sharing debate –widening or fragmenting?", *International Affairs*, 77, 3, pp., 569-585.

Cimbalo, Jeffrey. (2004). "Saving NATO from Europe", *Foreign Affairs*. november-december.

Cohen-Tanugi, Laurent. (2005). "The End of Europe?", *Foreign Affairs*, vol. 84, No. 6, november-december, pp. 55-67.

Daalder, Ivo. (2001). "Are the United States and Europe heading for divorce?", *International Affairs*, 77, 3, pp. 553-567.

Dowd, Maureen. (2005). "Condi's French Twist", *The New York Times*, february 10.

Drozdiak, William. (2005a). "European self-absorption is a problem for America", *Financial Times,* june 20.

Drozdiak, William. (2005b). "The North Atlantic Drift", *Foreign Affairs*, january-february, pp. 88-98.

Eisenstat, Stuart. (2005). "European discord can harm America's interests", *Financial Times*, june 15.

Financial Times. (2005a). "Blunt Schröder has a point", february 15.

Financial Times. (2005b). "Bush hails strong Europe as partner", february 22.

Freedman, Lawrence. (2005). "Europe must focus on more than America's weaknesses". *Financial Times*, february 22.

Froomkin, Dan. (2005). "Same Old Bush". *Washington Post*, february 22.

Fuentes, Carlos. (2003), "El divorcio atlántico", *Foreign Affairs* en español, vol. 3, No. 2, abril-julio, pp. 2-15.

Gelpi, Christopher. (2006). "The cost of war", *Foreign Affairs,* vol. 85, No. 1, january-february, pp. 139-144.

Giscard d'Estaing, Valéry, Amato, Giuliano and Dahrendrof, Ralf. (2004). "Carta al presidente Bush", *El País*, november 28.

Gordon, Philip H. (2006). "The End of the Bush Revolution", *Foreign Affairs*, vol. 85, No. 4, july-august, pp. 75-86.

Harding, James and Williamson, Hugh. (2005b). "Bush in nod to Europe on diplomatic Iran strategy", *Financial Times*, february 24.

Harding, James. (2005a). "Back in the EU: Bush now travels as a diplomat to bear his message of change", *Financial Times*, february 18.

Hirsch, Michael. (2002). "El mundo de Bush", *Foreign Affairs* en español, vol. 2, No. 3, otoño-invierno, pp. 22-51.

Hoffman, Stanley. (2002). "Choque de globalizaciones", *Foreign Affairs* en español, vol. 2, No. 3, otoño-invierno, pp. 68-80.

Hoffman, Stanley. (2004). *Gulliver Unbound: America's Imperial temptation and the War in Iraq*. N.Y., Rowman and Littlefield.

Hollinger, Peggy and Dinmore, Guy. (2005). "Rice holds out olive branch to Europe", *Financial Times*, february 9.

Howorth, Jolyon. (2005). "Letters to the Editor". *Foreign Affairs*, january-february.

Hunt, Terence. (2005). "Bush, in Belgium, calls for new unity", *The Miami Herald*, february 21.

Hunter, Robert. (2005). "NATO and the European Union: inevitable partners", Serfaty, Simon (ed.). *Visions of the Atlantic Alliance: the United States, the European Union, and NATO*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, pp. 55- 72.

Hutcheson, Ron. (2005). "For allies, tough times ahead", *The Miami Herald*, february 25.

Ikenberry, John. (2002). "La ambición imperial de Estados Unidos", *Foreign Affairs* en español,

vol. 2, No. 3, otoño-invierno, pp. 2-21.

Judt, Tony. (2005). "Europe vs. America". *The New York Review of Books,* february 10.

Kagan, Frederick W. (2006). "The U.S. Military Manpower Crisis", *Foreign Affairs,* vol. 85, No. 4, july-august, pp. 97-110.

Kennedy, Craig, and Marshall M. Bouton. (2002), "The Real Trans-Atlantic Gap", *Foreign Policy*, november-december, pp. 66-74.

Kupchan, Charles A. (2004). "The Travails of Union: The American Experience and its Implications for Europe", *Survival*, vol. 46, No. 4, pp. 103-120.

Lambert, Richard. (2003). "Dos que no se entienden", *Foreign Affairs* en español, vol. 3, No. 2, abril-julio, pp. 31-45.

Lambert, Richard. (2001). "Misunderstanding each other", *Foreign Affairs*, vol. 82, No. 2, march-april, pp. 62-74.

Levy, Daniel, Max Pensky, and John Torpey (eds.). (2005). *Old Europe, New Europe: Transatlantic Relations after the Iraq war*. London, Verso.

Lindberg, Tod. (2005). "The case against the case against Europe", Serfaty, Simon (ed.). *Visions of the Atlantic Alliance: the United States, the European Union, and NATO*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, pp. 3-19.

Lindberg, Todd (ed.) (2004). *Beyond Paradise and Power: Europe*, America, and the Future of a Troubled Parternship. N.Y., Routledge.

Mahbubani, Kishore. (2005). *Beyond the Age of Innocence: A Worldly View of America.* N.Y., Public Affairs.

Mandelbaum, Michael. (2002). "La insuficiencia del poderío estadounidense", *Foreign Affairs* en español, vol. 2, N. 3, otoño-invierno, pp. 53-67

Markovits, A. (1985). *On Antiamericanism in West Germany*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Mead, Walter Russell. (2002). "The American Foreign Policy Legacy", *Foreign Affairs*, vol. 81, No. 1, january-february, pp. 163-176.

Moïsi, Dominique. (2001). "The Real Crisis Over the Atlantic", *Foreign Affairs*, vol. 80, No. 4, july-august, pp. 149-153.

Moravsik, Andrew. (2003). "Striking a new Transatlantic Bargain", *Foreign Affairs*, vol. 82, No. 4, july/august, pp. 74-89.

Moss, Ambler. (2005). "Stumped by Bush brand of foreign policy", *The Miami Herald,* january 16.

Munchau, Wolfgang. (2005). "America should focus on Europe as an entity", *Financial Times*, february 21.

Munchau, Wolfgang. (2005). "Time for a political patch-up for Europe and the US", *Financial Times*, january 24.

Niblett, Robin and Mix, Derek. (2005). "Europe in 2005: A Distracted Partner", *Euro-Focus,* vol. 11, No. 1, january 31.

Nye, Joseph S., Jr. (2006). "Transformational Leadership and U.S. Grand Strategy", *Foreign Affairs*, v. 85, No. 4, july-august, pp. 139-148.

Peel, Quentin. (2005). "An alliance of conflicting priorities", *Financial Times*, february 17.

Pfaff, William. (2005). "The Atlantic just got wider", *The International Herald Tribune*, june 8.

Powell, Colin and Solana, Javier. (2004). "Building stronger bridges across the Atlantic", *Financial Times*, june 25.

Reid, T.R. (2004). *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy*. NY. Penguin.

Remiro Brotons, Antonio. (2005). "Crimen de agresión, crimen sin castigo", *Política Exterior*, 108, noviembre/diciembre, pp. 135-155.

Revel, Jean-François. (2002). *L'obsession anti-américaine: son funtionnnement, ses causes, ses inconséquences*. Plon, Paris.

Roger, Philippe. (2002). *L'enenmi américaine: Généalogie de l'antiaméricanisme français*. Paris, Senil.

Roger, Philippe. (2005). *The American Enemy: the History of French Anti-Americanism*. Chicago, University of Chicago Press.

Rumsfeld, Donald. (2005). "U.S. and Europe share common interests, goals", *The Miami Herald*, february 20.

Savodnik, Peter. (2005). "Hill anger grows at perfidious Europe", *The Hill*, february 14.

Sciolino, Elaine. (2005). "French Struggle Now With How to Coexist With Bush", *The New York Time,* february 8.

Serfaty, Simon (ed.) (2005). *Visions of the Atlantic Alliance: the United States, the European Union, and NATO*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.

Serfaty, Simon. (2005). "Half past Bush, half before the EU", Serfaty, Simon (ed.). *Visions of the Atlantic Alliance: the United States, the European Union, and NATO*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, pp. 260-280.

Serfaty, Simon. (2005). *The United States, the European Union, and NATO: after the Cold War and Beyond Iraq*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.

Sotero, Paulo. (2002). "Los think tanks y su visión washingtoniana del mundo", *Foreign Affairs* en español, vol. 2, No. 3, otoño-invierno, pp. 133-139.

Stephens, Philip. (2005). "An American map of the future Bush cannot ignore". *Financial Times*, january 21.

Stevenson, Jonathan. (2003). "Cómo se defienden Europa y Estados Unidos", *Foreign Affairs* en español, vol. 3, No. 2, abril-julio, pp. 46-63.

Strobel, Warren P. (2005). "Rice seizes opportunity to mend rift with Europe", *The Miami Herald*, february 9.

Voigt, Karsten. (2000). "The Labor Pains of New Atlanticism", *Transatlantic Internationale Politik,* 2/2000, pp. 3-10.

Walt, Stephen. (2005). *Taming American Power: the Global Response to U.S. Primacy.* N.Y., Norton.

Weisman, Steven R. (2005). "Europe United Is Good, Isn't It?", *The New York Times*, february 20.

Wolf, Martin 2004. "The transatlantic divide must not be allowed to widen", *Financial Times*, june 23.

Roy, Joaquín.
"La percepción de los Estados Unidos sobre el proceso de integración europeo", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 385-408.

3. De la integración económica a la integración política

A need for a NAFTA PLUS
Gustavo Vega-Cánovas

La encrucijada del proceso andino de integración
Bernardo Vela O.

Lecciones de la unificación monetaria europea y particularidades sobre la integración latinoamericana
Rubén Martínez Dalmau

A need for a NAFTA PLUS

Gustavo Vega Cánovas

Doctor en ciencia política de la Universidad de Yale. Profesor de política económica e internacional en el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México. Especialista en procesos de integración económica regional.

correo electrónico
gvega@colmex.mx

1. INTRODUCTION

The completion of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) negotiations more than a decade ago was an historic event. It represented the first reciprocal free trade treaty among two industrialized countries and a developing one that was based on principles of equality and full reciprocity, in spite of vast asymmetries (the size of the Mexican economy is just 5% of the United States). NAFTA created the second largest free trade area in the world, with almost 400 million people and a third of world GDP (around US$8 trillion) and was negotiated as a way to encourage foreign investment in the member countries, especially direct investment (in plant and equipment) and to further the integration of the three North American countries through changes in institutions to facilitate cooperation and to expedite dispute resolution. The NAFTA also included supplemental cooperation agreements to enhance and encourage protection of the environment and to improve and enforce labor standards in the region

As a free trade area, the NAFTA project was essentially complete by the beginning of 2005. Virtually all tariffs and quotas -- outside of agriculture – have been eliminated. Investment restrictions have been liberalized in Canada and Mexico. Only the core of the Mexican energy sector remains off-limits to foreign investors. The current crop of major trade disputes should be resolved in the next few years – softwood lumber (pitting the United States against Canada), trucking (pitting the United States against Mexico) and sugar and High Fructuose Corn Sirup

(pitting Mexico against the United States and vice versa, respectively).

NAFTA, without a doubt, has been a commercial and investment success but that does not mean that everyone in North America has prospered. Mexicans, in particular, were devastated by the peso crisis of 1994/95, and many Mexicans have seen no increase in their real wages in over a decade. To make matter worse, political elites in Mexico have been unable to agree on important reforms that are desperately needed in order to address structural problems of the Mexican economy. Canadians have on average done much better, but Canadian prosperity in the 1990s lagged by comparison with the "new economy" boom that swept the United States in the 1990`s, although this situation has changed with the burst of the dot.com bubble and especially after September 11, 2001 and the Irak war. Trade agreements, however, cannot be held responsible for all manner of financial and structural shortcomings that slow down (or even reverse) economic progress. Within a narrow commercial sphere, NAFTA has succeeded beyond the expectations of its advocates.

On the other hand, the attacks of September 11 added a new dimension to the NAFTA project. If economic borders had largely been dismantled under the banner of free trade, security borders suddenly became more sensitive after September 11th. NAFTA countries as a result have negotiated new agreements on "smart borders" whose aim is to secure the borders while keeping them open to legitimate commerce and the Security and Prosperity Partnership of North America (SPPNA) to address a further set of policies that stand in the way of more beneficial trade and investment flows, like cumbersome rules of origin, complex antidumping procedures, burdensome regulatory requirements, and other restrictive measures. In this paper, however, I will suggest additional dimensions which will have to be addressed to satisfy the twin goals of furthering economic integration while securing the North American borders.

In the second section of this paper: *NAFTA: Commercial and Investment Success,* I recap the story of NAFTA's success and review the achievements Mexico has made, as a NAFTA member, in its original goal of economic integration. In the second section, *Commercial Success did not Benefit Everyone*, however, I highlight the limitations of NAFTA for the purpose of achieving prosperity in Mexico. In this section, I discuss how -despite the significant contributions of NAFTA to the financial recovery of Mexico and for the achievement of economic stability and growth, it has not been enough and could not be enough . While trade policy can be a powerful instrument to promote development, it cannot be the only one, nor can it be a substitute for complementary domestic policies to address structural problems. The final section, suggests ways to further economic and security integra-

tion in North America, that is, to add a plus to NAFTA.

2. NAFTA: COMMERCIAL AND INVESTMENT SUCCESS

The central purpose of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) was to liberalize trade and investment between the three North American partners. (Mayer, 1998; Weintraub, 1997). As I will demonstrate in this section, this main goal of NAFTA has been achieved surpassing the predictions of major studies that were undertaken before the negotiations were completed.

Trade within NAFTA

Since NAFTA went into effect, trade flows between the partners have experienced substantial growth.[1] Between 1993 and 2004, Total trade among the NAFTA partners, increased at an average annual growth rate of 6,4% from $289 billion to $698 billion. (throughout the paper, all money figures are expressed in US dollars).

In the case of Mexico and the United States, two-way trade boomed at an average annual growth rate of 17 percent, tripling between 1993 and 2004, rising from $85 billion to $280 billion. Two-way trade grew from 34 percent of Mexican GDP (measured at market exchange rates) to 63 percent. Mexican products increased their share in the US import market from less than 7 percent in 1993 to 16.6 percent in 2004. Mexican exports and imports increased 291 per cent and 148 per cent, respectively with a balance favorable to Mexico since the implementation of NAFTA in 1994.

Other factors, besides NAFTA, explain part of this bilateral trade growth -- notably the strong U.S. economy in the 1990s, unilateral and multilateral trade liberalization, and the Mexican devaluation of the peso in 1994-1995. (Krueger, 1999 and Flores and de la Peña, 2005). Empirical studies, however, persuasively show that NAFTA was responsible for the *exceptionally* rapid expansion of Mexico-U.S trade. In an early study, Mexican economists Enrique Espinoza and Pedro Noyola (1997) demonstrated that the patterns of sector-by-sector trade growth could only be explained by the shape of NAFTA liberalization. More recent studies of NAFTA reach similar conclusions. Ben Goodrich (2002), for example, used panel techniques to assess the causal effect of NAFTA on North American trade. He reached the conclusion that, in all six directions, North American merchandise trade substantially increased, and often

[1] The figures are based in information retrieved from the website of the Mexican Secretary of the Economy, Statistics Canada and the U.S. Commerce Department.

doubled compared to what trade would have been in the absence of NAFTA. Goodrich also showed that trade created by NAFTA far exceeds trade diverted.

An important implication of the dynamism of bilateral trade is that there has been a shift in the value added composition of Mexican trade. In 1985, raw materials and mining products were 62.4 percent of total exports, of which the most important was crude oil. Starting in 1986, this proportion starts decreasing until finally in 1993 reached a level of 19.6 percent of which oil meant 14.2 percent. At the same time, manufacturing exports grew every year from 1986 to 2004, growth which surpassed every year the growth of GNP of manufacturing domestic output all of which meant that manufacturing exports became the engine of growth of domestic output. The evolution of manufacturing exports also clearly have shown a trend towards the production of more complex goods in terms of its process of design, production and commercialization. As two observers have remarked: Mexico has become a: "reliable exporter of sophisticated products, from auto brake systems to laptop computers . . . increasingly Mexican engineers are designing products and testing them in multimillion dollar research and development centers". (Smith and Malkin 1998)

Additionally, the impact of export activity on regional development has been particularly significant because it has become geographically dispersed. In the past, Mexico's export operations were concentrated in major cities like Mexico City, Guadalajara and Monterrey, and the northern border area. Today, almost all of the 31 Mexican states, including rural states like Aguascalientes, Campeche, Durango, and Yucatan participate in international trade.

At the level of local government participation, state authorities have become aware of the potential benefits that exports can bring to their states and have acted to encourage exports and attract investment. For example, the state of Guanajuato, a major producer of apparel and footware, has opened trade offices in cities like Chicago, Dallas, Los Angeles and New York as well as in London and Tokyo. In 1995, Guanajuato had 362 exporting firms. By the end of 1998, this number had reached 768. More than 15 Mexican states have representation trade offices abroad, mostly in the U.S. For example, the states of Campeche, Tabasco and Yucatan have each opened trade offices in the state of Florida and Jalisco has established close trade links with the states of Idaho, Oregon and Washington. Trade has opened to subnational authorities new opportunities for bringing more national and foreign resources into their specific regions and has become an instrument for the promotion of each state's development agenda.

Mexico-Canada trade has also increased under NAFTA, despite the geographic distance and limited historic ties.

In 2004, 11 years after implementation of NAFTA, Canada-Mexico two-way trade reached $8 billion, up from $4 billion in 1993. Canada has become Mexico's fifth trading partner and the second most important market for its exports. While bilateral trade numbers are small when compared to bilateral trade with the United States, the Canada-Mexico trade link has the potential for sharp expansion.

Foreign Direct Investment

NAFTA is also an investment agreement, aimed at facilitating both foreign direct investment (FDI) and portfolio investment. In this area NAFTA has had also a very dramatic impact, especially in attracting substantial amounts of FDI from NAFTA partners to Mexico, as compared to previous periods. FDI was an average of $4.6 bn per year during 1989-94, almost trebled to $11.8 bn during 1996-2000, reached a peak of $27.7 bn in 2001 and came down to an average of 14.6 bn in 2002-2004. This growth in intra-regional FDI occurred in tandem with a tremendous expansion of intra-regional trade. The obvious and well-known conclusion is that NAFTA accelerated the rationalization of North American production facilities,

The connection between trade liberalization and investment growth is illustrated by three sectors where commercial ties have been most extensive: the automotive industry, textiles and clothing, and the electronics industry. In these three sectors, deeper integration is clearly evident between the three economies. Canadian, Mexican and US firms have relocated their production facilities and repositioned their supply patterns throughout the region, and they have used mergers and acquisitions across North America to strengthen their competitive stance. The reward has been higher productivity generally and a new role for Mexico

Table 1. Mexican Successful Sectors in NAFTA

Sectors	Average Annual Growth of Mex. Exports	% part. in U.S. imports 1993-2003	New Jobs
Electronic Products	19.0	10.1%-18.1%	110 000
Automotive products (Including Auto-parts)	14.8	7.1%-14.0%	200 000
Textile and clothing	19.1	4.4%-10.6%	260 000
Food, drinks and tobacco	16.7	4.3%-8.1%	100 000

Source: Secretaria de Economía del gobierno de México

particularly. Within Mexico, NAFTA has encouraged more sophisticated automotive, textile and clothing, and electronic products -- going beyond mere assembly -- with significant research and development work now conducted in Mexico. These sectors have also been important generators of well paid jobs. Table 1 shows the high rate of increase in Mexican exports in these sectors, their deep penetration of the US import market (which doubled in ten years) and the high proportion of jobs generated.

3. COMMERCIAL AND INVESTMENT SUCCESS DID NOT BENEFIT EVERYONE

While NAFTA has been a commercial and investment success, it did not, and could not, bring universal prosperity to Mexico. Mexico experienced, in 1994-1995, one of its worst economic crises since the great Depression. This crisis cannot be blamed on NAFTA, but rather on a combination of adverse political factors, unsound financial practices, and mismanaged monetary policy. (Naim and Edwards 1997). From the perspective of this paper, however, the important observation is that recovery from the peso crash of 1994-95 was remarkably fast compared to recovery from the debt default and devaluation episode beginning in 1982. The difference can largely be attributed to the existence of NAFTA.

In 1982, Mexico's immediate response to the debt crisis was to drastically slash imports, building a protective fortress through stringent import quotas and prohibitive tariffs. Mexican imports fell by more than 50 percent, from $24 billion in 1981 to only $9 billion in 1983. It took Mexico seven years to get back to pre-crisis import levels. After the 1994-1995 peso crisis, by contrast, Mexico's membership in NAFTA did two things: it fostered a quick and ample financial rescue package, led by President Clinton; and it guaranteed continuity of Mexico's trade policy, led by President Zedillo. Mexico actually accelerated its liberalization program, and pre-crisis import levels were restored in around 18 months. (WTO, 1997)

Another revealing indicator is industrial production. After the 1982 debt crisis, it took Mexico about 9 years to get back to its pre-crisis level of industrial output; in contrast, after the 1994-1995 crash, it took Mexico less than two years to recover 1994 output levels (Heath, 1998). Mexican employment declined by more than 4 percent in 1995, but between August 1995 and August 2001, the Mexican economy generated 2 million new jobs. Around a million of these were related directly or indirectly to export activity.

In 2001, the combination of the US recession and a strong peso exchange rate led some multinational firms in manufacturing to close down operations for the first time in many years, blaming high labor costs. This trend continued in 2002 and 2003 but stopped in 2004 and

the economy has begun recovering and generating new jobs.

In terms of wages, however, while export growth has exerted a positive impact, the majority of Mexican workers have not seen an increase in real wages in over a decade. Fortunately, better times could be ahead on the Mexican wage front. Employment as a percentage of the labor force rose from 84 percent in 1993 to 95 percent in 2004. Meanwhile, the percentage of the workforce engaged in agriculture dropped from 28 percent to 17 percent (OECD 2001). Tighter labor markets in urban areas could point to higher real wages in the next decade.

To conclude the commercial story: NAFTA has boosted North American trade and investment to a remarkable extent. Trade liberalization played a major role in Mexico's rapid recovery after the financial crisis of 1995. When the peso crashed, the Mexican economy went through a recession deeper than that caused by the 1982 debt crisis. However, in the aftermath of the 1995 financial collapse, recovery was far more rapid than expected. Trade was central to this performance. Given the collapse of the domestic market, the external market became the main engine for economic dynamism. GDP contracted 6.2 percent in 1995, however, if exports had remained stagnant, the free fall of the economy could have reached a –11 percent according to the Mexican Central Bank. Between 1994 and 1995, exports grew by 30 percent, most going to the U.S. and allowed Mexico to get back on track to recovery.

Export activity currently accounts for half of Mexico's GDP growth and almost one third of its overall GDP. In 2004, Mexico's GDP surpassed US$675 billion while Mexico's total exports reached US$160 billion. Mexico has become the eighth largest trading nation in the world and the first in Latin America. The bulk of these exports are manufactured products, which represent more than 85% of Mexico's total exports.

Yet, Mexico faced economic difficulties in the 1990s and is experiencing slow growth at the present time as a result of the US recession of 2000-2002 and especially for lack of significant structural reforms for which consensus has not been forthcoming among major political parties.

A NAFTA Plus

Mexico faces important challenges that must be addressed in the near future and for that purpose it requires to recover sustained and robust economic growth. Mexico must grow at a level of 6 to 7 percent in order to prevent further unemployment. This rapid growth will have to be financed by increased exports and a higher rate of domestic savings. Given the role that North American markets, in particular the U.S., play for the Mexican economy and especially Mexican industry , Mexican exports will have to maintain, increase and solidify their presence in

the Canadian and U.S. markets.

Clearly, this goal represents a significant challenge especially now that Mexican exports are being displaced from important sectors of the US and Canadian market by more competitive Chinese products and more importantly now that assured access to the U.S. market is not certain given the security concerns that became prevalent in the U.S. by the events of September 11th, 2001. In effect, the attacks of September 11 added a new dimension to the NAFTA project. If economic borders had largely been dismantled under the banner of free trade, security borders suddenly became more sensitive. On September 11th, the U.S. adopted a series of measures at its borders north and south like the adoption of a high level alert of sustained and intense inspection which provoked a disruption of commercial traffic lasting for several weeks with a concomitant crisis for just-in-time manufacturers, particularly auto companies, and a plunging of cross-border retail shopping and tourism. This level of alert was reintroduced just before the U.S. started the invasion of Irak provoking a similar disruption of cross border trade flows.

In order to prevent future disruption of cross-border trade the three countries have negotiated new agreements on "smart borders" which aim: to secure the infrastructure and the flow of people and goods at the North American borders. (U.S. Department of State. "Smart Border…(2002) More recently, the three countries negotiated an agreement called the Prosperity Partnership of North America (SPPNA) aimed at getting rid of a set of policies and measures that stand in the way of more beneficial trade and investment flows like cumbersome rules of origin, complex antidumping procedures, burdensome regulatory requirements, and other restrictive measures.

All of these are sensible beginning measures to secure an open border for legitimate goods and services and to further the facilitation of trade. However, in my opinion, in order for the three countries to really achieve the deepening of North American integration, and prevent a worst case scenario in the security front they will have to adopt an ambitious project which could be called NAFTA Plus to address not only border and supply line inspections and trade facilitation but also further and more ambitious cooperative polices in border management and three other fronts, namely, in the elimination of external trade barrier and in the areas of defense and in migration.[2]

[2] Under a worse case scenario like an attack by a trained terrorist armed with biological or nuclear weapons, slipping into the United States from Tijuana or Vancouver, or grain contaminated with natural or man-made biohazards was shipped from the United States to Canada or Mexico new security barriers could prove every bit as daunting to trade and investment flows as the tariffs and quotas that were negotiated away under NAFTA.

In here, I will offer some ideas of what kind of new policies would be needed in the areas of border management and external trade barriers to achieve deeper integration in North America.

Border Management

The whole point of NAFTA is to eliminate economic barriers – tariffs and quotas – at the two borders. Apart from agricultural trade between Canada and its partners, and a handful of sensitive products in U.S.-Mexico trade, economic barriers have largely disappeared. Until September 11th the purpose of border inspections was to ferret out contraband (especially drugs), and provide security against dangerous merchandise. The attacks of September 11th have added a new concern, namely, what we can call a worst case scenario, like an attack by a trained terrorist armed with biological or nuclear weapons, slipping into the United States from Tijuana or Vancouver, or grain contaminated with natural or man-made biohazards shipped from the United States to Canada or Mexico.

We have mentioned that in order to prevent this scenario the three countries have negotiated the "smart border accords" and these have made some progress to date. For instance, they have created the FAST Programs to permit the rapid and secure passage of legitimate commerce through the North American Borders. However, so far only a minimum proportion of North American firms have registered into this program.

In our opinion, however, is that in order to prevent a worst case scenario and really improve border management is to move security inspections back from the border, to the plants where shipments originate, and to ensure continuous surveillance from origination to destination. NAFTA partners have already taken the first step in addressing agricultural sanitary standards – relocating inspection and certification activity away from the border to farms and plants where agricultural produce is grown or processed. U.S. meat inspectors routinely visit Canadian packing plants; U.S. agricultural inspectors are posted at Mexican avocado orchards. The payoff is a faster trip across the border – plus better compliance with standards. After all, it's harder to inspect a packed and refrigerated container truck than an open field or processing plant.

What has already been accomplished in agriculture, should be implemented in

[3] Under a worse case scenario like an attack by a trained terrorist armed with biological or nuclear weapons, slipping into the United States from Tijuana or Vancouver, or grain contaminated with natural or man-made biohazards was shipped from the United States to Canada or Mexico new security barriers could prove every bit as daunting to trade and investment flows as the tariffs and quotas that were negotiated away under NAFTA.

other segments of merchandise trade. This will require a host of low-tech and high-tech innovations: audited security built into production lines, akin to ISO 9000; sealed and tamper-proof containers; continuous tracking of containers (using GPS) from origin to border to destination.[3]

The United States and Canada have made a start with a pilot program to inspect, at the Canadian port of entry, shipping containers destined for the United States that arrive from Europe at Halifax and from Asia at Vancouver. This is only a start, since the pilot program does not address the far larger volume of traffic originating in U.S., Canadian, or Mexican plants. Yet the technology exists for inspection and surveillance from point of origin to point of destination. While it may be costly to implement, especially for small firms, the bigger obstacle is gaining political assent, from each North American partner, for intrusive practices that entail the presence of foreign customs officials. Until that assent is forthcoming, and new systems are put in place, NAFTA's future will be clouded by periodic episodes of border strangulation, as happened after September 11.

External Trade Barriers

In the area of external trade barriers, normally when conversation turns to deeper economic integration – going beyond a free trade area – the approach that springs to mind is a customs union with a common external tariff (CET). That approach was pioneered by the Treaty of Rome (1957) for the European Economic Community, and copied for numerous economic unions since then. While a CET has many attractions and despite the fact that there has been increased talk of transforming NAFTA into a Customs Union, in my opinion, there is not at the present time a situation where the three countries could agree on a formula for choosing tariff rates for a CET. Equally difficult would be the problem of coordinating NAFTA tariff offers in the context of WTO, FTAA, or bilateral trade negotiations. None of the NAFTA members would want to concede its own freedom of maneuver to the prior approval of its partners. Even less acceptable would be delegation of negotiating authority to a supranational body, modeled after DG-1 in the European Commission.

It should be possible, nonetheless, to achieve many of the practical benefits of a common external tariff. The NAFTA partners could set a long-term goal of reducing their respective MFN tariffs to the lowest MFN level applied by Mexico, Canada or the United States, while each NAFTA

[3] A more detailed discussion of how this can be accomplished is provided in Hufbauer, Gary and Gustavo Vega-Cánovas, (2003).

partner would retain complete freedom to negotiate its rates in the WTO, the FTAA and bilaterally. Rules of origin would be waived for tariff-free trade *within* NAFTA, provided that the exporting country did not import a significant quantity of the affected inputs at tariff rates more than (say) one percentage point lower than the MFN rates applied by the importing country. The waiver procedure could be invoked on an annual basis by each importing firm.

As a package, these reforms would not add up to a customs union. There would be no attempt to harmonize quotas. Individual NAFTA partners could still invoke antidumping and countervailing duties. External MFN tariff schedules would converge only gradually. Rules of origin would linger for many years. Nevertheless, from the vantage point of firms investing and trading within North America, these changes would go far towards eradicating the residual *commercial* borders that still separate Canada, the United States and Mexico.[4]

BIBLIOGRAPHY

Espinosa, Enrique. J, and Pedro Loyola. (1997). "Emerging Patterns in Mexico-U.S.Trade." In Barry Bosworth *et alia* (eds) *Coming Together?: Mexico-United States Relations.* Washington, DC: Brookings Institution.

Goodrich, Ben. (2002). "The Effects of Trade Liberalization on North American Trade." Washington DC: Institute for International Economics. (draft)

Heath, Jonathan. (1998). "The Impact of Mexico's Trade Liberalization. Jobs, Productivity, and Structural Change." In Carol Wise, ed., *The Post-NAFTA Political Economy:_Mexico and the Western Hemisphere*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

Hufbauer, Gary and Gustavo Vega-Cánovas. (2003). Whither NAFTA: A Common Border? En Peter Andreas and Thomas J. Biersteker, eds. *The Rebordering of North America? Integration and Exclusion in a New Security Context*, (Routledge), pp. 128-152.

Krueger, Anne O. (1999). "Trade Creation and Trade Diversion Under NAFTA", NBER *Working Paper,* 7429. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.

Mayer, Frederick W. (1998). *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*. New York: Columbia University Press.

Naím, Moises and Sebastian Edwards. (1997). *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

OECD. (2001). *OECD Labor Statistics 2001*. Paris: OECD.

Smith, Geri and Elizabeth Malkin. (1998). "Remaking Mexico," In *Business Week* (December 21): 51-54.

[4] A more detailed discussion of how this can be accomplished is provided in Hufbauer, Gary and Gustavo Vega-Cánovas, (2003).

U.S. Department of State. (2002) . "Smart Border: 22 Point Agreement-U.S.-Mexico Border Partnership Action Plan", in htpp://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm

Weintraub, Sidney. (1997). *NAFTA at Three*. Washington, DC: CSIS.

WTO. (1997). *Trade Policy Review: Mexico*. Geneva: WTO.

WTO. (1999). *Press Release* 128. Geneva: WTO. April 22.

Vega-Cánovas, Gustavo.
"A need for a NAFTA PLUS", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 413-424.

La encrucijada del proceso andino de integración

Bernardo Vela O.
Profesor / investigador de la
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia
Coordinador del Observatorio Oasis
correo electrónico
bernardo.vela@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

Las presentes reflexiones empiezan por plantear las dos observaciones típicas de la epistemología. La primera: ¿qué pensamos?, esto es, ¿qué es y cómo funciona la CAN?; la segunda: ¿cómo pensamos?, esto es, ¿cómo se ha construido el discurso científico en torno de la CAN?

Este trabajo se divide en dos partes. La primera trata la relación entre integración e instituciones y, la segunda, la relación entre integración y *mundialización*[1].

Dos advertencias previas se hacen necesarias. En primer lugar, que voy a fundar mi reflexión en la teoría de las relaciones internacionales y, específicamente, la teoría de las Organizaciones Internacionales. En este sentido, voy a hacer una comparación entre la Comunidad Andina de Naciones, CAN, y la Unión Europea, UE.

Este método puede resultar muy precario porque es probable que la conclusión sea que estamos atrasados o a la zaga. No obstante, este método de la comparación puede resultar más apropiado y aleccionador que otras reflexiones que se están generalizando y que se basan sólo en la perspectiva de la *Escuela Económica Neoclásica* según la cual la CAN no es viable porque significa incorporar pobrezas.

Es necesario considerar que, de acuerdo con la perspectiva de la *Escuela*

[1] La palabra *globalización* no es castiza. Por esa razón en este trabajo se utiliza la expresión *mundialización* o *internacionalización* que involucra muchos aspectos. Entre esos aspectos se encuentra la internacionalización de la economía de mercado y sus efectos.

Económica Neoclásica, la UE, tal como la conocemos hoy, tampoco habría sido viable, pues las adhesiones de países del Sur, como España, Portugal y Grecia, también significaron la incorporación de la pobreza.

La segunda advertencia es que voy a fundar mi reflexión sobre el desarrollo institucional de la CAN en las observaciones de la *Escuela del Institucionalismo Económico.* De acuerdo con esta perspectiva, y a diferencia de las proposiciones de la *Escuela Económica Neoclásica,* hay una relación muy estrecha entre las instituciones de una sociedad y sus procesos económicos[2].

En este sentido, y de acuerdo con los planteamientos de este trabajo, hay una relación muy estrecha entre, por un lado, el origen y la legitimidad actual de las instituciones de la CAN y, por el otro, los precarios resultados del proceso de integración.

En fin, para construir estas reflexiones he partido de un corolario: la *mundialización* está propiciando efectos económicos distintos en los países del mundo. Esto se hace manifiesto en que los beneficios del proceso de internacionalización de la economía de mercado en los países en vías de desarrollo son mucho menores que los costos que éstos han debido soportar[3].

Frente a esta situación, Luis Jorge Garay se pregunta: ¿Cómo hacer para que el proceso de inserción de Colombia en la economía mundial no resulte empobrecedor?[4]

Una respuesta, inspirada en el proceso europeo, consiste en establecer o fortalecer

---

[2] Una de las más importantes críticas a las teorías de los economistas clásicos la hizo la escuela de los institucionalistas, cuyo representante más destacado y original era Thorstein Veblen (Winsconsin 1857 - 1929), un filósofo norteamericano de ascendencia nórdica que cuando era joven hizo un trabajo sobre John Stuart Mill. En palabras de Alberto Supelano, Veblen criticó la plutocracia, el consumismo y el sabotaje industrial por parte de los propios industriales y, por este camino, sentó las bases de una teoría evolutiva de las instituciones económicas. Véase la "Presentación" que Alberto Supelano hace de sus ensayos. En Veblen, Thorstein, *Fundamentos de economía evolutiva*. *Ensayos escogidos*, Selección y traducción de Alberto Supelano, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 10 y ss.

[3] A esto hay que sumar el impacto negativo de las reformas institucionales realizadas en los países de América Latina e impulsadas por el Consenso de Washington. Según MacEwan, Stglitz, Cavarozzi, Katz, Grindle y Ocampo, estas políticas buscaban establecer una economía de mercado sin restricciones y, en este sentido, lo que propiciaron es la reducción de las funciones del Estado al arbitraje de la libre competencia, al mantenimiento de la moral pública, a establecer certezas sobre los derechos de propiedad, a garantizar el cumplimiento de los contratos, pero han dejado de lado las funciones que se englobaban en el concepto de *constitucionalismo social.* En consecuencia, y salvo algunos logros en el equilibrio fiscal, éstas políticas no generaron el crecimiento económico que se suponía y, mucho menos, la reducción de la pobreza y de las desigualdades. El debate sobre el impacto de la internacionalización de la economía de mercado en los países en vías de desarrollo se ha tratado de manera amplia en Vela Orbegozo, Bernardo, *El declive de los fundamentos económicos de la paz. De la Conferencia de Bretton Woods al Consenso de Washington,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, CIPE, 2005.

[4] Garay Salamanca, Luis J., *Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad?,* Bogotá, TM Editores, 1999, p. 143.

un proceso de integración regional.

En otras palabras, el corolario en el que se fundan las presentes reflexiones es que un proceso de integración regional es mucho más positivo cuando, como en el caso de la Unión Europea, se fundamenta en una creciente cesión del ejercicio de competencias soberanas en favor de la Unión, porque esta circunstancia permite establecer instituciones comunitarias independientes de los intereses de los *estados-parte* y, en este sentido, políticas regionales sólidas y coherentes.

La hipótesis del presente trabajo se propone como una paradoja: cuando más necesario se hace fortalecer el proceso de integración entre los países andinos más precaria se ha tornado la existencia de la CAN. Esta precariedad se debe, en buena parte, a la insuficiencia de las instituciones andinas -y no me refiero a su cantidad sino, en los términos weberianos, a su legitimidad-, y se deriva del *carácter intergubernamental* que sigue prevaleciendo en el sistema de toma de decisiones de la organización.

PRIMERA PARTE: INTEGRACIÓN E INSTITUCIONES

La CAN es, entre los procesos de integración latinoamericanos, el más desarrollado porque es, como se afirma con verdad, el más institucionalizado.

Sin embargo, los países andinos no han profundizado su proceso de integración. Un vistazo al sistema andino de toma de decisiones, esto es, al sistema de producción del Derecho Comunitario Andino; al precario acatamiento que los *estados-parte* hacen de la normatividad andina y, en fin, al precario cumplimiento que éstos hacen de las sentencias del Tribunal Andino, permite constatar que en la CAN prevalece el principio de la intergubernamentalidad, esto es, que la CAN es una **organización internacional clásica** porque sigue sometida a la soberanía de los *estados-miembros.* Esta situación es una manifestación más del realismo que sigue prevaleciendo en los estados de América Latina.

En otras palabras, de la CAN se puede afirmar lo mismo que de las Naciones Unidas, esto es, que la organización es lo que los *estados–miembros* han querido que sea o, en otras palabras, que los grandes ideales que sirven de fundamento a su existencia y a sus acciones no han podido cumplirse a cabalidad porque los *estados–miembros* no han hecho la cesión de competencias necesarias para que éstas organizaciones las lleven a cabo.

Esta situación, tal como se puede inferir a partir de las proposiciones de la *teoría económica institucionalista* propicia un precario proceso de integración económica y, de manera específica, una elevación de los costos de transacción en los procesos económicos de la región.

En efecto, la idea de la CAN, inspirada en procesos exitosos como la UE, ha sido construir una institucionalidad que le permita avanzar desde una Unión Aduanera

hacia un Mercado Común y, más adelante, hacia una Unión Económica.

No obstante, si seguimos el proceso europeo, para hacer efectiva esa transición se necesita que las decisiones pasen de la esfera de las competencias estatales a la esfera de las competencias regionales, esto es, que pasen a la esfera de las institucionales integracionistas, donde si se puede producir un auténtico derecho comunitario

Dos preguntas se suscitan en esta parte de las reflexiones. La primera es: ¿cómo se hace el derecho andino y, en este sentido, qué importancia tiene el derecho derivado del Consejo y de la Comisión? La segunda es: ¿cuánto cumplen ese derecho los *estados-miembros*?

Los padres fundadores sostenían que la creación y el desarrollo de la UE debía ser un proceso fundado en fines políticos, como la paz, pero que debía construirse con medios económicos, como el mercado. Hoy se puede afirmar, como lo reconocen la mayoría de los estudiosos, que la consolidación de ese proceso ha sido una obra de naturaleza jurídica y, de manera específica, de cesión de competencias estatales a las instituciones integracionistas.

De esta suerte, las instituciones europeas cuentan en nuestros días con efectivos mecanismos de producción del derecho comunitario que han propiciado tres cosas. En primer lugar, generar procesos económicos más estables y solidarios; en segundo lugar, disminuir la influencia de los gobiernos de turno de los *estados-miembros* en las decisiones de las instituciones de la integración y, en tercer lugar, afrontar el proceso económico ligado a la *mundialización,* esto es, la internacionalización de la economía de mercado, como un proceso no empobrecedor.

Otro corolario se puede establecer hasta esta parte de las reflexiones y se puede expresar en los términos de Manuel López Escudero: "Los procesos de integración económica regional entre Estados (…) se fundan en una transferencia de competencias estatales en favor de las instituciones comunes creadas en el seno del proceso de integración. El volumen de esta transferencia varía en función de la fase o etapa (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica) en la que se encuentre dicho proceso"[5].

Con base en este corolario, los críticos de la CAN y, en general, los críticos de los procesos de integración latinoamericanos, sostienen que en éstos hay una precaria transferencia de competencias en favor de la Unión, esto es, que en estos procesos sigue prevaleciendo el carácter intergubernamental y que, en consecuencia, las decisiones regionales todavía están signadas por la voluntad de los *estados-miembros*.

En efecto, las organizaciones interna-

[5] López Escudero, Manuel, "El derecho comunitario material: delimitación y características", en López Escudero y Martín y Pérez de Nanclares, *Derecho comunitario material,* Madrid, McGraw Hill, 2000, p. 4.

cionales clásicas ejercen su misión fundadas en la voluntad de los *estados-parte* y, por esa razón, su sistema de toma de decisiones está limitada por la necesidad de encontrar consensos o, para decirlo con otras palabras, está limitada por la unanimidad que se hace efectiva, en últimas, en el retiro.

La UE, por el contrario, ha logrado establecer un complejo y dinámico sistema de competencias y de toma de decisiones en donde lo que prevalece son las mayorías. Esto significa que hay decisiones que pueden tomarse en contra de los intereses de los *estados-miembros.*

El proceso de integración europeo, dice Araceli Mangas, ha implicado mucho más que la cooperación que existe en las organizaciones internacionales clásicas, pues se fundamenta en una progresiva transferencia de competencias estatales en favor de las instituciones de la organización internacional que han constituido. En este sentido, lo que se puede afirmar es que se ha consolidado una creciente autonomía de las instituciones regionales frente a los intereses individuales de los *estados-parte*[6].

La conclusión de esta primera parte es la siguiente:

Si un proceso de integración es lo más adecuado para que los países en vías de desarrollo enfrenten con decoro y dignidad el proceso de internacionalización de la economía de mercado, lo adecuado es que los gobiernos de los *estados-miembros* de la CAN fortalezcan sus instituciones.

SEGUNDA PARTE: INTEGRACIÓN Y MUNDIALIZACIÓN

Dos preguntas me permiten construir los argumentos de esta segunda parte: ¿Cómo entender que ahora, cuando más necesitamos de una CAN fortalecida, sea precisamente cuando los gobiernos de los países miembros permitan esta crisis? Y ¿cuál es el medio que ha propuesto y llevado a cabo la UE para fortalecer el proceso de integración? ¿mercado o solidaridad?

Como respuesta a la primera pregunta se puede decir que, lo que se observa en nuestros días, es que hay una pérdida considerable de la importancia de la CAN en las políticas exteriores de los países andinos.

En efecto, Venezuela ha recurrido a la regla del DI de la denuncia del Acuerdo de Cartagena. Chile es un mal ejemplo, pues sostiene que estar solo produce mejores resultados. En fin, el gobierno colombiano, especialmente la administración de Uribe, parece abandonar el principio de *universalización de las relaciones internacionales* en favor de la *unilateralización*.

Este proceso que abandera el gobierno

[6] Mangas Martín, Araceli, "Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política", *AADI,* 1996 – 1997, pp. 80 y ss; Mangas Martín, Araceli, "¿Qué modelo de integración política para Europa?", *Cuadernos Europeos de Deusto,* 2001, No. 24.

colombiano, dicen Carvajal y Amaya, ha significado, en primer lugar, un desconocimiento de la importancia del *multilateralismo* y, en consecuencia, un alineamiento con los dictámenes de Washington[7] y, en segundo lugar, el paso de América Latina, de prioridad natural que era en la agenda, a objetivo secundario[8].

Esta precaria situación puede constatarse si se revisan los documentos gubernamentales sobre política exterior. En efecto, en el documento *Política Exterior de Colombia, 2002 – 2006*[9] la CAN no aparece entre los objetivos estratégicos y sólo aparece tangencialmente en las líneas de acción temáticas, donde se señala la importancia de la relación con ONU, de la relación con OEA y, en fin, con "otros organismos".

Esta política exterior colombiana concebida así parece ir en contra de la Constitución que establece el deber de orientar la política exterior hacia la integración latinoamericana y del Caribe (art. 9 y 227).

La segunda pregunta que se planteó es ¿Cuál es el medio que ha propuesto y llevado a cabo la UE para fortalecer el proceso de integración? ¿mercado o solidaridad?

El método europeo es el mismo por el que optaron los Estados europeos en los años veinte del siglo XX, cuando debieron soportar el contagio de la Gran Depresión de USA. Esto es, en los términos de Heller, un mercado libre pero fuertemente regulado y, al mismo tiempo, unos principios de solidaridad con instituciones muy efectivas.

Esta vieja opción de los estados europeos fundada en criterios de solidaridad se manifiesta en la estructura institucional que los europeos fueron creando y que hoy denominamos UE y, específicamente, en los procesos de redistribución de la renta: los llamados fondos estructurales y de cohesión social.

Ahora bien, si consideramos los objetivos CAN podemos encontrar los siguiente:

1. Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social;
2. Acelerar su crecimiento y la generación de ocupación;
3. Facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano;

---

[7] Carvajal, Leonardo y Amaya, Rodrigo, *La política exterior de la administración Uribe (2002 – 2004). Alineación y securitización,* Universidad Externado de Colombia, CIPE, 2005, p. 61 y ss.

[8] Ibid., p. 19 y ss.

[9] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA, *Política Exterior de Colombia 2002 – 2006. Gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad.*

4. Propender para disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los *países-miembros* en el contexto económico internacional;
5. Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros;
6. Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

En este sentido, se puede decir que la CAN tiene unos desafíos:

Si vamos a la página electrónica en la red de Internet de la CAN podemos leer:

Actualmente la Comunidad Andina enfrenta desafíos internos derivados de los fenómenos persistentes de pobreza, desigualdad y exclusión, así como desafíos externos que consisten en exigentes negociaciones comerciales en el ámbito hemisférico y mundial[10].

Si vamos a la misma página electrónica en la red de Internet de la CAN, se puede leer:

1983: Los países andinos adoptaron un modelo abierto de integración en donde rige la lógica del mercado. El énfasis del proceso es eminentemente comercial y los resultados tienen ese carácter: creación de la zona de libre comercio, adopción de un arancel externo común y avance hacia la construcción de un mercado común[11].

Ahora bien, si consideramos los prudentes hallazgos de Samuelson, debemos reconocer que el mercado, por si sólo, no produce bienes sociales[12]. En la actualidad economistas como Amartya Sen[13] y Joseph Stiglitz[14] siguen sosteniendo la misma idea: el mercado, sin regulación institucional, propicia el establecimiento de un tipo de sociedad que no es el deseable.

Estas afirmaciones se pueden constatar empíricamente con el estudio de

[10] Comunidad Andina de Naciones, www.comunidadandina.org

[11] Comunidad Andina de Naciones, www.comunidadandina.org

[12] "No des al mercado lo que no es del mercado", dijo Samuelson, parodiando las *Tablas Sagradas,* para expresar que el mercado es muy eficiente en la asignación y en la distribución de ciertos bienes, pero que, en general, debe haber un orden que se encargue de frenar los naturales impulsos egoístas del hombre. Samuelson, Paul, *Economía desde el corazón,* Barcelona, Folio, 1987, pp. 20 y ss.

[13] Amartya Sen concibe el desarrollo desde una perspectiva en la cual "el aumento de libertad del hombre es tanto el principal objetivo del desarrollo como su medio primordial", sostiene que el Estado desempeña un papel básico en la creación de oportunidades y en la salvaguardia de las capacidades humanas. De esta manera, lo que sostiene Sen es que las desigualdades que siguen existiendo en el nuevo contexto de la mundialización deben entenderse como el producto de decisiones tomadas por métodos no democráticos. Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia, Bogotá, Planeta, 1999, p. 74 y pp. 114 y ss.

[14] Joseph E. Stiglitz ha señalado que la intervención del Estado se hace necesaria por tres razones. Esas razones se presentan de manera resumida en su libro *La economía del sector público,* 3a. ed., Barcelona, Antoni Bosch Editor, 2002, pp. 91 y ss.

los indicadores de desarrollo humano del PNUD sobre los países andinos, pues las cifras son deficientes y la desigualdad social sigue siendo vergonzosa.

Frente a esta situación se suscita una pregunta más: ¿será que así como la UE es un reflejo del modelo económico que defienden sus *estados-miembros*: constitucionalismo social, la CAN es un reflejo del modelo económico que los *estados-miembros* asumieron con la influencia del Consenso de Washington?

Vamos de nuevo a la página de la CAN en la red de Internet;

2003: Se incorpora la vertiente social al proceso de integración y se dispone por mandato presidencial (Quirama, 2003) el establecimiento de un Plan Integrado de Desarrollo Social.

CONCLUSIÓN: (TRES PREGUNTAS Y UNA REFLEXIÓN FINAL)

¿Con qué tipo de instituciones regionales se va a establecer este modelo de desarrollo que plantea con buena intención soluciones a los problemas sociales de la región?, ¿con qué tipo de instituciones se va a establecer la distribución de la riqueza entre las economías de los países andinos?, ¿con las mismas instituciones con las que se ha buscado consolidar la CAN hasta hoy?

Sin duda muchas respuestas a estas preguntas están en alguna disposición jurídica de la CAN, tal como lo han mostrado o lo mostrarán los expositores a lo largo del foro.

Pero la pregunta que se plantea aquí no busca la respuesta elemental de: "la norma lo establece". La pregunta busca plantear una reflexión en torno de la dicotomía simplificadora que caracteriza el proceso del conocimiento en Occidente. En este sentido, la pregunta es: ¿cómo reconciliar la racionalidad jurídica, que es deontológica, con la racionalidad económica, que es consecuencial?

En otras palabras, ¿cómo lograr que el deber ser, establecido en las normas andinas, no sea menor que la realidad contundente del mercado, que ha demostrado, por un lado, que es el mejor espacio para la producción económica de las sociedades humanas y, por el otro, que no puede producir bienes sociales esenciales, como la solidaridad, por ejemplo?

Vela O., Bernardo.
"La encrucijada del proceso andino de integración", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 425-432.

Lecciones de unificación monetaria europea y particularidades sobre la integración latinoamericana

Rubén Martínez Dalmau

Profesor de derechos constitucional y ciencia política de la Universidad de Valencia. Fue asesor de la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela.

correo electrónico

ruben.martinez@uv.es

I. INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

Los procesos de integración monetaria están directamente vinculados, en la actualidad, al mantenimiento del valor de la moneda. La búsqueda de la estabilidad monetaria no es una novedad en la historia económica, puesto que ha habido intentos desde antiguo de conseguirla, principalmente a través de la asociación del valor de la moneda a un material con valor propio. En el siglo pasado, el más conocido sistema de estabilidad fue el denominado patrón oro internacional, que predominó ampliamente durante décadas, justo antes de la Primera Guerra Mundial; a través de la convertibilidad de la moneda con el metal (oro), se pretendía anclar el valor de la unidad monetaria nacional y evitar la devaluación[1]. Pero el resultado no fue el esperado. El mito del patrón oro, que pro-

[1] Cfr. Yeager, Leland B., *Relaciones monetarias internacionales* vol. 2, *Historia y política,* para quien "se dice que existe un patrón oro internacional cuando la mayor parte de los principales países mantiene una convertibilidad de doble sentido entre el oro y su unidad monetaria nacional, mediante un cociente suficientemente fijo, y apenas sí pone obstáculos a las entradas y salidas del oro. Este sistema es un *estado*

pició un sistema monetario internacional precario, finalizó con la llegada de la Gran Depresión que apareció a finales de la década de 1920 y se consolidó a principios de 1930[2]. La búsqueda de una *moneda refugio* en el dólar norteamericano, fundamento de los acuerdos de Bretton Woods, funcionó hasta la década de los setenta, donde varias condiciones propiciaron el fin del esquema de cambios fijos con la moneda norteamericana y la asunción del régimen de paridades flotantes[3].

Es a partir de ese momento donde algunos países cambiaron su óptica y buscaron el objetivo de la estabilidad monetaria en los procesos de integración. El ámbito que ofrecía un marco propicio para esta fórmula era el europeo: las Comunidades Europeas, nacidas dos décadas atrás en los Tratados de París (1951) y Roma (1957), propusieron un impulso en su integración monetaria que llevaría a la creación del Sistema Monetaria Europeo, el Instituto Monetario Europeo y, finalmente, como culminación de un largo proceso de integración monetaria, la moneda común y el Banco Central Europeo.

Una primera conclusión del proceso europeo de integración es que la aplicación de políticas reales de integración y la persecución de un mercado único conllevan, finalmente, la apuesta por la moneda única. Esta decisión forma parte de la propia dinámica del proceso de integración, y tiene lugar a requerimiento de las condiciones para que el proceso integrador llegue a un estadio superior de la mera cooperación comercial. La moneda única no es, desde luego, la última fase de un proceso de integración -la integración en políticas fiscales y en decisiones políticas, más allá de las económicas, fijan otros horizontes y, en buena medida, se desarrollan al unísono-, pero sí señala el avance integrador y se constituye como *paso necesario* en el proceso. Con independencia de otros beneficios de una moneda común en el proceso de integración[4], lo cierto es que

normal de gracia, santificado por siglos de práctica, que en el mundo sólo ha perdido en las últimas décadas –por lo menos, éste es el mito en el que cree mucha gente- (...). Es cierto que el uso de la moneda de oro (y de plata) se remonta a la Antigüedad, pero la relación de valor, fija y teóricamente permanente, entre los diferentes tipos de dinero es un hecho que data de los dos últimos siglos" (Yeager, Leland B., *Relaciones monetarias internacionales* vol. 2, *Historia y política*. Madrid, Alianza, 1984, págs. 553 y ss.).

[2] Cfr. *ibid*. págs. 625 y ss.

[3] En general, cfr. Torres López, Juan, *Economía política*. Madrid, Pirámide, 2000.

[4] De Grauwe, v. gr., se refiere a los costes y a los beneficios de la unificación monetaria. Es cierto que las distintas características que diferencian a unos países de otros se traducen en que el tipo de cambio, u otros instrumentos de política monetaria, pueden servir para corregir estas diferencias, pero también lo es que, en la mayoría de los casos, es posible encontrar alternativas a la utilización del tipo de cambio como instrumento de política monetaria. Mientras que los costes de una moneda común están estrechamente relacionados con la gestión *macroeconómica* de la economía, los beneficios se obtendrían principalmente en aspectos *microeconómicos*. De la eliminación de las monedas nacionales y el paso a una moneda común pueden esperarse

es sólo a través de la unificación monetaria cómo se perfecciona el mercado único y cómo se abren posibilidades integradoras con altas expectativas.

Para garantizar una política monetaria verdaderamente única es necesario que existan mecanismos flexibles y eficaces para la transferencia de recursos, de manera que los tipos de interés en los mercados intercambiarios a muy corto plazo tiendan a igualarse en toda el área euro[5]. En resumen, en el proceso de integración monetaria esta necesidad se solucionó con la creación de un sistema de bancos centrales de estructura federal, con un ente decisor sobre política monetaria (el Banco Central Europeo), independiente de los gobiernos y de las instituciones europeas, y una moneda única en el área de unificación monetaria, que no corresponde a todo el ámbito de integración.

El caso europeo puede ser estudiado como una experiencia de la que cabe aprender. No se trata, y en esta sede menos que en ningún caso, de utilizarlo como modelo, pues cada ámbito de integración cuenta con sus condiciones y circunstancias que invitan a tener en cuenta las particularidades del propio proceso antes que la importación de modelos foráneos que podrían no poder adaptarse a las estructuras propias. Pero sí es conveniente aprender de la experiencia que, en todo caso, puede colaborar en mejorar el proceso de integración monetaria latinoamericana[6].

Porque, si cabe concluir que la unificación monetaria forma parte del avance en el proceso de integración, nada apunta a que Latinoamérica sea una excepción salvo los propios límites con que cuenta la integración latinoamericana. Es cierto que los avances, a este respecto, han sido muchos, pero también que han contado con sus limitaciones. La firma de tratados de libre cambio con Estados Unidos, las dificultades con que atraviesa la Comunidad Andina, la falta de avances definitivos en Centroamérica, la lentitud con que procede el MERCOSUR o el mantenimiento en el campo de la cooperación, en el caso del CARICOM, muestran que el discurso integrador latinoamericano se sitúa más en el campo de las intenciones, con avances lentos[7], que en el de la realidad. Y ello a

dos tipos de ganancias en términos de eficiencia económica: uno proviene de la eliminación de los costes de transacción asociados al cambio de divisas y el otro surge de la supresión del riesgo de variación del tipo de cambio. De Grauwe, Paul, *Teoría de la integración monetaria. Hacia la Unión Monetaria Europea.* Madrid, Colegio de Economistas de Madrid, 1994, págs. 39 y ss.

[5] Banco de España, *La Unión Monetaria Europea: cuestiones fundamentales*. Madrid, Banco de España, 1997, pág. 110.

[6] En este sentido, Bloomfield, Arthur I., "La experiencia de cooperación monetaria y financiera de la CEE en el marco de la integración", en AA.VV., *Aspectos financieros y monetarios de la integración de América Latina*. México, CEMLA, 1984, pág. 101.

[7] A la presencia de pasos atrás, como la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de la República

pesar de que pocos dudan sobre la conveniencia de que el bloque latinoamericano se constituya como fuerza propia y cohesionada en el complejo marco de las relaciones internacionales tras la caída del muro de Berlín, basada en la conformación de ámbitos geopolíticos fuertes, fundamentados en los procesos de integración.

En efecto, en el caso latinoamericano, la integración es en estos momentos más una necesidad que una posibilidad. Lo ha sido desde hace décadas, cuando se reclamaba una apuesta real por un modelo propio de integración. En 1968 escribía Jiménez Lazcano que "la integración económica latinoamericana es necesaria. América Latina es una de las regiones del mundo que mejores condiciones ofrece para llevar a la práctica la integración económica. Nuestros países se han desarrollado dentro de un mismo marco histórico; nuestros pueblos tienen prácticamente una sola lengua; las condiciones de desarrollo son, en términos generales, muy parecidas. Los problemas internos que enfrentan son semejantes y los intereses extranjeros que confrontan son los mismos. El pueblo latinoamericano es uno solo y su necesidad de salir del atraso económico y social, la misma"[8]. En la actualidad, resulta extraño que las necesidades de integración sean las mismas, incluso mayores, que cuatro décadas atrás, cuando las condiciones favorables a la integración no han cambiado sustancialmente, mientras que los avances en este sentido han sido más bien limitados. Además de las propuestas existentes, algunas aquí citadas, cabe resaltar la apuesta por la integración que han realizado las últimas constituyentes latinoamericanas, lo que demuestra un compromiso político, directamente vinculado con la decisión soberana del pueblo, y que debería contar con su reflejo en la actuación de los Estados en el ámbito de las actuaciones internacionales[9].

Bolivariana de Venezuela y el consiguiente retiro de la Comunidad Andina (2006), cabe contraponer el ingreso de este mismo país al MERCOSUR (2005), la posible entrada de la República de Chile como país asociado a la Comunidad Andina, o la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones como propuesta integradora que une a los dos principales procesos de integración latinoamericanos, la Comunidad Andina, el MERCOSUR y Chile, decisión tomada durante la III Cumbre Sudamericana en Cuzco, Perú, en diciembre de 2004.

[8] El autor solicitaba un cambio en la política integradora, que hasta ese momento había servido a intereses externos: "ante la gravedad de la situación económica latinoamericana, la integración económica constituiría sin duda una salida; pero no una integración desviada de sus objetivos por el imperialismo, que es en los que ha caído ya el proceso de integración de nuestros países (...). La integración latinoamericana ha sido, pues, desviada hasta constituir un objetivo de la política exterior norteamericana, financiada básicamente por un banco también norteamericano", haciendo referencia al Banco Internacional de Desarrollo, que había sido declarado como banco de la integración latinoamericana. Cfr. Jiménez Lazcano, Mauro, *Integración económica e imperialismo.* México, Nuestro Tiempo, 1968, págs. 142 y ss.

[9] Así, el particular interés que muestra la Constitución colombiana de 1991, donde el compromiso por la integración latinoamericana no sólo consta en el preámbulo constitucional, sino que también en su arti-

Es necesario, desde un primer momento, diferenciar entre integración en América Latina e integración latinoamericana. La primera responde a un proceso integrador que cuenta con la integración *de* los países latinoamericanos *con* Estados Unidos[10]; la segunda es la que se conforma como un proceso integrador propiamente latinoamericano. Las lecciones que pueden desprenderse de la Unión Monetaria Europea son, sin duda, para la integración entendida en este último sentido, esto es, donde existe la voluntad de apostar por un modelo propio de integración que, de profundizarse, acabará en la asunción de una moneda única latinoamericana, la cual no guardará ninguna paridad fija con otra moneda y establecerá un marco económico dentro del cual América Latina podrá desarrollar sus propias políticas monetarias. Pocas lecciones pueden aprenderse respecto al proceso de integración monetaria europea en el primero de los casos, pues la moneda común sería el dólar de los Estados Unidos o la versión propia de éste, que guarde paridad y que deje la responsabilidad de la política monetaria en América Latina en manos de la Reserva Federal.

culado; en su artículo 227, la Constitución colombiana determina la obligación del Estado de promover la integración económica, social y política con "las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones". De manera más sintética, la integración andina y latinoamericana también se conforma como un referente en las relaciones internacionales ecuatorianas (artículo 4 Constitución de la República del Ecuador, de 1998). La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999, es sin duda la que con mayor detalle afirma el compromiso por la integración. La integración latinoamericana como visión social y función del Estado permea toda la Constitución, desde el Preámbulo y, en particular, en el artículo 153 ("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 Norma Fundamental cita particularmente el objetivo de la integración monetaria latinoamericana: de acuerdo con el artículo 318, "La unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el Bolívar. En caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República".

[10] Este ámbito integrador, explica Garay, responde al intento de conformación de un nuevo espacio económico en el hemisferio americano. Haciendo referencia a la Iniciativa para las Américas propuesta por el gobierno norteamericano y al interés demostrado por conformar una zona de libre comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México, como paso inicial a la búsqueda de la configuración de un bloque económico en el hemisferio americano, el autor afirma que ésta "responde a requerimientos tanto de índole doméstica de los Estados Unidos como de carácter regional hemisférico. Entre ellos, son de resaltar la difícil situación de la economía estadounidense confrontada a severos desequilibrios de orden macroeconómico y a un decaimiento de su vigor productivo que le crean la necesidad de encontrar *nuevos* espacios tanto para la ampliación y dinamización de su comercio de bienes y servicios como para la promoción de su proceso tecnológico y de su fortalecimiento competitivo en el escenario mundial; la progresiva pérdida de su liderazgo internacional; los riesgos y temores que le suscita la materialización de un escenario de fortaleza europea y la drástica desactivación de la guerra fría" (Garay Salamanca, Luis Jorge, *América Latina ante el reordenamiento económico internacional*. Bogotá, Universidad Nacional, 1994, págs. 49 y ss.).

Con base argumentos defendidos en otros trabajos anteriores[11], el presente análisis parte de una constatación para alcanzar una conclusión. La constatación es, como se ha indicado, que todo proceso de integración económica alcanza una de sus fases más avanzadas con la unificación monetaria. La conclusión es que, particularmente en el caso latinoamericano, se puede aprender del proceso europeo de integración monetaria, pero más en lo que todavía no ha encontrado solución apropiada (especialmente respecto a la legitimidad democrática del Banco Central Europeo y la descoordinación entre política monetaria y política económica) que en los *aciertos* europeos en el camino de la unificación de sus monedas.

II. EL LARGO PROCESO DE INTEGRACIÓN MONETARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

El lento avance del proceso de integración europea tuvo lugar aun cuando las raíces de la integración económica se encontraban ya en la firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en 1951 que, aunque sectorial y, por lo tanto, de alcance muy limitado, implicaba explícitamente un compromiso amplio de colaboración entre países que acababan de emerger de un conflicto bélico de graves repercusiones sociales y políticas. Seis años más tarde de la firma del Tratado CECA, el Tratado de Roma de 1957, por el que fue creado el mercado común[12] supuso el primer gran avance en el proceso de integración europea, al establecer una unión aduanera entre sus miembros[13] y sentar las bases de lo que sería el mercado común.

En el terreno monetario, el Tratado de Roma que constituía la Comunidad Económica Europea no cuestionaba el mantenimiento de los acuerdos de Bretton Woods que, basados en la supremacía del dólar, consagraban la hegemonía estadounidense en el sistema de cambios mundial. Como ha señalado Morata, los autores del Tratado de Roma, teniendo en cuenta la estabilidad monetaria existente, fundamentaron la construcción europea en la supresión progresiva de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, sin que los gobiernos de los Seis estuvieran dispuestos a ceder competencias en materias

[11] Martínez Dalmau, Rubén,"Control, legitimidad democrática y autonomía del Banco Central Europeo*". Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 30/31 (homenaje al profesor Joaquín García Morillo), págs. 65-78. Valencia, 2000; Martínez Dalmau, Rubén, *Constitución y legitimidad democrática de los bancos centrales*. Tirant lo Blanch, 2005; y Martínez Dalmau, Rubén, *La independencia del Banco Central Europeo*. Tirant lo Blanch, 2005.

[12] Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957.

[13] Los mismos seis estados que en su momento firmaron el Tratado CECA: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

tan sensibles como las políticas fiscal y monetaria[14].

A partir de ese momento decisivo, los avances en la constitución del mercado común entre los países miembros del proceso de integración han sido, si no uniformes, sí prioritarios y constantes desde el mismo fundamento del proceso de integración. No obstante, por lo que se refiere a la aproximación de las políticas económicas, todos los esfuerzos se destinaron a estrechar el vínculo entre las políticas monetarias de los diferentes países, relegando a un segundo plano, a pesar del mandato del artículo 2 del Tratado CEE, la promoción de las bases y del diseño institucional y competencial que posibilitarán la toma de decisiones políticas en materia económica más allá de la puramente monetaria. Esta discriminación entre las políticas financieras y las monetarias se mantendría hasta la consecución de la unificación monetaria europea, cuatro décadas después.

La realidad de cualquier proceso de integración económica se impuso al poco tiempo de firmado el Tratado de Roma y, cuando se mostraron los primeros efectos de la integración económica, apareció la necesidad de coordinar las políticas monetarias de los países miembros en el marco instituido por Bretton Wood. En 1960 se creó el Comité de Política coyuntural[15] y en 1964, a propuesta de la Comisión, se estableció el Comité de Gobernadores de los bancos centrales de los estados miembros[16], el Comité de Política Presupuestaria[17] y el Comité de Política Económica a medio plazo[18]. En ese mismo año el Consejo aprobó una decisión que promovía una estrecha coordinación de las políticas de los estados miembros en materia de relaciones monetarias internacionales, para lo cual cualquier decisión o posición importante que adoptaran los estados miembros en este ámbito[19] debía ser consultada en el seno del Comité monetario.

Las dos posturas principales sobre la

[14] Morata, Francesc, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel, 1998, pág. 320.

[15] Decisión del Consejo, de 9 de marzo de 1960, *referente a la coordinación de las políticas de coyuntura de los Estados miembros.*

[16] Decisión del Consejo, de 8 de mayo de 1964, *relativa a la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea*.

[17] Decisión del Consejo, de 15 de abril de 1964, *referente a la colaboración entre los servicios competentes de las administraciones de los Estados miembros en el campo de la política presupuestaria.*

[18] Decisión del Consejo, de 15 de abril de 1964*, relativa a la creación de un Comité de política económica a medio plazo.*

[19] En particular, las decisiones referentes al funcionamiento general del sistema monetario internacional; la utilización, por parte de un Estado miembro, de recursos movilizables en el marco de acuerdos internacionales; y la participación de uno o varios estados miembros en acciones importantes de apoyo monetario en beneficio de terceros países (Decisión del Consejo, de 8 de mayo de 1964, *relativa a la colaboración entre los Estados miembros en materia de relaciones monetarias internacionales*).

forma en que debía llevarse la integración -los denominados *economistas*, defensores de un proceso centrado en la confluencia de la economía real, y los conocidos como *monetaristas*, que buscaban el avance en la toma de decisiones a través del acercamiento monetario- intentaron conciliarse en el conocido como Plan Werner, aprobado por el Consejo el 8 de enero de 1971. El Plan veía posible y conveniente alcanzar la unión económica y monetaria en diez años, a través principalmente de la implantación de la plena libertad de circulación de capitales entre los Estados miembros, la convertibilidad a paridades irrevocablemente fijas de las monedas de los estados integrantes del proceso, y el cambio de titularidad en las competencias monetarias desde los órganos nacionales a una nueva institución, llamada Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, un verdadero precedente del Banco Central Europeo. El informe ponía en claro la necesidad de que las decisiones sobre política monetaria fueran tomadas en el nivel europeo, lo que incluía el establecimiento de los tipos de interés, las paridades de cambio y la gestión de las reservas.

En marzo de 1971 se decidió poner en marcha una primera etapa, experimental, de la unión económica y monetaria[20], a través de dos mecanismos: por una parte, el establecimiento de un procedimiento de acercamiento de los tipos de cambio entre las monedas europeas; por otra, la coordinación de las políticas económicas nacionales a través de reuniones de los ministros de Economía y Finanzas de los estados. Este encuentro periódico sería conocido como Ecofin. Al mismo tiempo, se capacitaba al Comité de Gobernadores de los bancos centrales para coordinar su política monetaria y de crédito y para que establecieran y definieran las modalidades prácticas de las líneas generales de actuación, en particular en lo referente a la evolución de la liquidez bancaria, las condiciones de distribución del crédito y el nivel de los tipos de interés[21].

Pero en mayo de 1971, dos meses después del inicio de la primera etapa de la unión monetaria, el Consejo, si bien constataba que la situación del momento y las perspectivas de evolución de las balanzas de pago de los estados miembros no debía conllevar un cambio de las paridades de sus monedas, comprendía que en algunos casos las entradas excesivas de capital justificaban el ensanchamiento de los márgenes de fluctuación de los tipos de cambio de las monedas correspondientes por un período de tiempo determinado[22].

---

[20] Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los estados miembros, de 22 de marzo de 1971, *relativa a la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad.*

[21] Decisión del Consejo, de 22 de marzo de 1971, *relativa al fortalecimiento de la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea.*

[22] Resolución del Consejo, de 9 de mayo de 1971, *respecto a la situación monetaria.*

La aproximación de los tipos de cambio resultó fallida porque partía de la base de que el cambio con el dólar permanecería fijo, según los acuerdos de Bretton Woods. En agosto de 1971 Estados Unidos tomó la decisión de incorporar su moneda a sistema de cambios flotantes, lo que originó una importante alza del marco alemán y, con ello, el distanciamiento de los tipos de cambio entre las monedas europeas.

En marzo de 1972, el Consejo tomó algunas medidas "para reforzar la eficacia de la Decisión de Consejo, de 22 de marzo de 1971"[23] —*eficacia* que había quedado en entredicho— en un nuevo impulso hacia la integración económica. La Resolución de 1972 preveía que los estados miembros que proyectaran medidas o decisiones que se apartaran de las orientaciones de política económica definidas por el Consejo fueran *consultadas*, previamente a su adopción, otorgando de esta manera la posibilidad de que se escuchara la voz comunitaria, pero sin que pudiera tener lugar en realidad una toma de decisiones sobre política nacional en un nivel supraestatal.

Tampoco funcionó a mediano plazo este nuevo mecanismo, con el objetivo de buscar la estabilidad cambiaria, conocido como la *serpiente dentro del túnel*, que en definitiva consistía en el establecimiento de unos márgenes, con referencia en el dólar, entre los cuales las monedas europeas podían fluctuar, pero que no debían ser traspasados. La *serpiente monetaria* terminó limitándose a un área de estabilidad en torno al marco alemán, a la que se unieron informalmente algunos países que no formaban parte del proceso de integración, mientras que otros estados miembros iban abandonando el mecanismo. En 1977, sólo permanecían cinco países de los nueve que habían inaugurado el sistema.

Antes de que llegara a su fin la década de los setenta, un acuerdo francoalemán desembocó en la creación del Sistema Monetario Europeo. El Sistema Monetario Europeo fue presentado en el Consejo Europeo de Bremen, de julio de 1978, como un mecanismo sólido cuyo objetivo era la estabilidad cambiaria. El Sistema, paso crucial hacia la unión monetaria, se puso en marcha en 1979, pese a la oposición del propio *Bundesbank*, que observaba en él un riesgo muy probable de que el marco alemán tuviera que salir a la defensa de otras monedas más débiles a través de la gestión cambiaria. Participaron en el sistema monetario europeo todos los países que formaban parte del proceso de integración, salvo el Reino Unido. Con la entrada en funcionamiento del sistema, el *ecu* se alzaba como la moneda de cuenta europea.

Tras la experiencia del Sistema Mo-

[23] Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los estados miembros, de 21 de marzo de 1972, *relativa a la aplicación de la Resolución de 22 de marzo de 1971 referente a la realización por etapas de la unión económica y monetaria de la Comunidad.*

netario Europeo, y dentro del marco de incidencia en el eje, profundización que se formalizó con el Acta Única Europea, en 1986, el proceso de integración europea decidió dar un paso más allá. El Consejo Europeo de Hannover, en junio de 1988, creó un Comité para el estudio de la unión económica y monetaria, con el objeto de que analizara la profundización en el proceso de integración y propusiera las etapas concretas que condujeran gradualmente a dicha unión. Del Comité para el estudio de la unión económica y monetaria, que presidió el presidente de la Comisión, Jacques Delors, formaban parte —a título personal— los doce gobernadores de los bancos centrales nacionales de los estados miembros[24], además de otro miembro de la Comisión y de tres personalidades designadas de común acuerdo por los jefes de Estado y de Gobierno[25].

Las conclusiones del Comité, conocidas como *Informe Delors,* se presentaron en abril de 1989[26]; en este documento se recomendaba el conocido alcance de la unión económica y monetaria en tres etapas: una primera, durante la cual se conseguiría una mayor convergencia de los resultados económicos mediante el reforzamiento de la coordinación de las políticas económica y monetaria; la segunda, que comenzaría con la entrada en vigor del nuevo Tratado, y durante la cual se crearían los órganos y estructura básicos para la unión económica y monetaria; y la tercera y última etapa, que comenzaría con la fijación irrevocable de los tipos de cambio y la atribución a las instituciones de la Comunidad de notables competencias en el ámbito económico y monetario. En el transcurso de la última etapa, las monedas nacionales serían sustituidas por una moneda única.

El Sistema Europeo de Bancos Centrales, que acabaría siendo el primer ente propiamente *federal* de la Unión Europea, como acertadamente apuntó el Informe Delors, estaría formado por una institución central -que finalmente tomaría la forma de *Banco Central Europeo*- y los bancos centrales nacionales. El Consejo del Sistema Europeo de Bancos Centrales sería el responsable de la elaboración y aplicación de la política monetaria, así como de la gestión de la política de tipo de cambio de la Comunidad con respecto a terceras personas, mientras que los bancos centrales nacionales se encargarían de apli-

[24] Entre ellos, el que posteriormente sería nombrado presidente del Banco Central Europeo, Wim Duisenberg, y uno de los miembros del Comité Ejecutivo, Tommaso Padoa-Achioppa, que fue uno de los ponentes del informe.

[25] Se trataba de Niels Thygesen, catedrático de economía en Copenhague; Alexandre Lamfalussy, director general del Banco de Pagos Internacionales de Basilea y catedrático de economía monetaria de la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve; y Miguel Boyer, presidente del Banco Exterior de España.

[26] Comité para el Estudio de la Unión Económica y Monetaria, *Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea.*

car las políticas siguiendo las directrices dadas por el Consejo del Sistema Europeo de Bancos Centrales y de acuerdo con las instrucciones de la institución central. El Consejo General del Sistema Europeo de Bancos Centrales estaría integrado por los gobernadores de los bancos centrales y los miembros del Consejo Ejecutivo, estos últimos designados por el Consejo Europeo.

Es obvio que el desigual tratamiento que concede el *Informe Delors* a la política monetaria y a la económica y, consecuentemente, la diferencia en el diseño competencial e institucional entre ambos campos económicos son muy relevantes: mientras en el primer caso se procede a una transferencia total de la competencia de los estados nacionales que forman parte de la moneda única y, para ello, se diseña un sistema institucional para su desarrollo, con amplias garantías de autonomía, en el segundo apenas se proponen algunas modificaciones en el objeto de la competencia, sin que desde luego tenga lugar ese traslado completo —ni siquiera determinante— de la competencia nacional a la comunitaria, ni se realice una modificación de calado en el diseño institucional comunitario.

El *Informe Delors* fue determinante para la consecución del *tipo* de unión económica que hoy conocemos en el proceso de integración europea. Con base en este informe, y pasando sobre la firme oposición de los británicos, el Consejo europeo de Madrid de junio de 1989 tomó la decisión de poner en marcha la primera fase de la unión económica y monetaria a partir del 1 de julio de 1990. El Consejo Europeo que tuvo lugar en Madrid el 15 y 16 de diciembre de 1995 confirmó que la tercera fase de la unión económica y monetaria comenzaría el 1 de enero de 1999, de acuerdo con los criterios de convergencia, el calendario, los protocolos y los procedimientos establecidos en el Tratado de la Unión Europea, que desarrollaría las recomendaciones citadas en el *Informe Delors.* El Banco Central Europeo fue creado el 1 de junio de 1998, algunos meses antes del inicio de la tercera fase de la unión monetaria, con el objetivo de preparar a la autoridad monetaria europea para ejercer plenamente sus competencias desde el primer momento[27].

III. EL BANCO CENTRAL EUROPEO COMO AUTORIDAD MONETARIA INDEPENDIENTE

En el sentido expresado, cabe concluir que en todo proceso de integración que avanza, en la medida que se profundiza, llega un momento en que las necesidades del intercambio económico y los procesos de cohesión en el marco de un mercado

[27] Cfr., en general, Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueras, Diego J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, 2005 (5ª ed.), págs. 256 y ss.

único se traducen en la necesidad de una política monetaria única. Es el hecho de compartir una misma moneda la que define toda unión monetaria, y el que dicha moneda sea efectivamente la misma en todas las partes del proceso de integración exige que la política monetaria sea única. Lógicamente, ello implica la existencia de un órgano responsable de la política monetaria, un banco central único, que toma decisiones válidas para el conjunto del área en cuanto a las condiciones de creación y destrucción del dinero[28]. En el caso europeo, la autoridad monetaria se conformó en el denominado Banco Central Europeo, cabeza del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

En efecto, la unión monetaria europea se fundamenta, en su nivel estructural, en la organización federal de banca central, como el caso norteamericano. Los bancos centrales nacionales no desaparecen, pero la existencia de varios centros ejecutores de la política monetaria no impide que las decisiones básicas al respecto se tomen desde un único centro. En efecto, en el marco de la Unión Monetaria Europea la ejecución de la política monetaria –es decir, el ejercicio efectivo del suministro o retirada de liquidez- se lleva a cabo por los bancos centrales nacionales de los países integrados en el área euro. En consecuencia, existen diferentes lugares en los que, bajo condiciones uniformes, tienen lugar operaciones de política monetaria, pero en el ámbito de la ejecución[29].

El carácter federal del sistema monetario europeo no se fundamenta exclusivamente en la organización del Sistema Europeo de Bancos Centrales, sino en la propia conformación como federal de sus órganos de gobierno, en particular del Comité Ejecutivo. Tanto el Consejo de Gobierno, órgano más importante en la toma de decisiones, como el Consejo General, cuentan con presencia de miembros de todos los bancos centrales de la *zona euro*, en el primer caso, y de todos los miembros de la Unión Europea, en el segundo de los casos que, además, se conforma como un órgano transitorio mientras haya países acogidos a una excepción en la unificación monetaria.

Pero el Comité Ejecutivo, responsable de la puesta en práctica de la política monetaria entre otras importantes responsabilidades, no cuenta con nacionales de todos los Estados, ni siquiera de la totalidad de la *zona euro*. Está compuesto por un presidente, un vicepresidente y cuatro miembros, nombrados para un mandato de ocho años, no renovable,

[28] De esta forma, la política monetaria única puede definirse como una política en que las operaciones de regulación de la liquidez tienen condiciones iguales para entidades localizadas en cualquier parte del mundo (Banco de España, *La Unión Monetaria Europea... cit.,* pág. 109).

[29] Banco de España, *La Unión Monetaria Europea... cit.*, págs.109 y 110.

por acuerdo de los jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros, sobre la base de una recomendación del Consejo Económico y Financiero. Es posible que se dé una rotación entre los miembros del Comité Ejecutivo[30], pero lo cierto es que, durante períodos de tiempo amplios, no todos los países contarán con nacionales en su seno.

La estructura federal del Sistema Europeo de Bancos Centrales no conforma en sí un problema, puesto que el ente decisor es el Banco Central Europeo, y las bancas nacionales se constituyen como órganos ejecutores, y porque es uno de los resultados de la verdadera integración. El aspecto más problemático del Sistema Europeo de Bancos Centrales es el que está directamente relacionado con su estatuto independiente, que obedece tanto al sesgo monetarista que, como se ha analizado, ha influido de forma decisiva en el proceso de integración económica europea, y en la convalidación de determinadas teorías económicas que confían en que la inflación puede combatirse mejor a través de una autoridad monetaria ya no autónoma, sino independiente.

En efecto, la discusión sobre el Banco Central Europeo como autoridad monetaria independiente se inserta en otra, más amplia, entre las tesis neokeynesianas y las monetaristas, que se diferencian en el *impacto* de la política monetaria en la economía real[31]. La erección en determinados ordenamientos jurídicos de bancos centrales responsables y autónomos responden a la consideración válida por parte de la norma de las teorías económicas que defienden que el sesgo inflacionario puede ser reducido por medio de un *alejamiento* del diseño de la política monetaria del ámbito de los poderes públicos clásicos y, en particular, del Ejecutivo, aumentando de esta manera la credibilidad que conllevará un comportamiento no inflacionario de los agentes económicos. La responsabilidad sobre la política monetaria se aparta, por lo tanto, del Ejecutivo, y se hace recaer sobre una institución, el banco central, a la que se dota de un particular estatuto autónomo: se trata de los conocidos bancos centrales *independientes*.

El problema estriba en primer lugar, en que un banco central independiente no incorpora los criterios de legitimidad democrática que son necesarios en todo Estado constitucional. En efecto, en un Estado constitucional la vigencia del principio democrático impide la existencia de

[30] Como hacen ver Mangas y Liñán, para quienes "el hecho de que este mandato no sea renovable muestra una preferencia de los Estatutos por la rotación de los miembros del Comité Ejecutivo entre los Estados miembros antes que aprovechar la experiencia de los mismos en un segundo mandato" (Mangas y Liñán, *Instituciones y Derecho... cit.*, págs. 259 y 260).

[31] Sobre el debate entre neokeynesianismo y monetarismo cfr., en general, David, Jacques Henry, *La política Monetaria*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978, págs. 121 y ss.

administraciones propiamente independientes, cualquiera que sea su finalidad. Por lo tanto, la existencia de bancos centrales independientes, en el pleno sentido del calificativo, altera el sistema de origen y control democráticos y no es propio de una democracia constitucional. Una sociedad es libre de organizar como considere oportuno la estructura responsable de la política monetaria, pero si se decide por el establecimiento de una democracia constitucional, no es de extrañar que se encuentre limitada por la razón de ser del Estado constitucional, lo que afecta las posibilidades de ordenación de la moneda y la competencia en política monetaria.

Son varias, de acuerdo con los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo[32] y el Reglamento Interno del Banco Central Europeo[33], las garantías que coadyuvan a que sea posible afirmar que el Banco Central Europeo es una institución propiamente independiente. Entre ellas, las institucionales, destinadas a dotar de protección legal la independencia y la capacidad jurídica del Banco Central Europeo, como la regulación de su máxima capacidad jurídica, la protección legal de su estatuto a nivel de Tratado o la legitimidad para recurrir ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; las funcionales, como la prohibición de recibir, solicitar y emitir instrucciones, la prohibición de conceder crédito a organismos públicos y de adquirir deuda pública, o los privilegios e inmunidades de su personal; las personales, entre ellas la complejidad en la elección de sus autoridades y las características del mandato y condiciones de trabajo de éstas; y las materiales, como la financiación o la aprobación de sus presupuestos. A lo que hay que sumar sus potestades: normativa (emite recomendaciones y decisiones, verdaderas normas comunitarias), inspectora y sancionadora.

Pero estas características pueden ser resumidas en una: aunque su origen democrático pueda ser en mayor o menor medida considerado, no puede negarse que el Banco Central Europeo no cuenta con los mecanismos de control democrático necesarios en un Estado constitucional. Las relaciones entre los órganos de gobierno del banco central y las instituciones comunitarias —y en mucha menor medida con los poderes públicos nacionales— son escasas, y destinadas a mantener algunos mecanismos aislados de coordinación y, en todo caso, la realización de un control técnico-judicial que, desde luego, no es apto para la supervisión democrática de la actuación del banco central.

[32] Protocolo adicional nº 18 del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) de 7 de febrero de 1992.

[33] Reglamento interno del Banco Central Europeo en su versión consolidada de 7 de octubre de 1999.

En segundo lugar, un banco central independiente impide la coordinación entre los dos ámbitos de la política económica general: la financiera y la monetaria. La política financiera está en manos de los estados nacionales, con mecanismos de coordinación a todas luces insuficientes, mientras que una sola autoridad monetaria, sin ningún tipo de control, toma todas las decisiones respecto a la política monetaria. En estos momentos, la descoordinación entre las políticas económicas financieras y las políticas económicas monetarias es patente si bien, hay que remarcarlo, juega un papel relevante la dispersión de la competencia sobre política financiera y la consecuente fragmentación del poder económico en la Comunidad. Como ya advertía Morata, la política monetaria europea está en manos de un grupo de tecnócratas independientes, a no ser que se establezcan canales eficientes de coordinación entre el Consejo Económico, responsable de fijar las prioridades macroeconómicas de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo. Por otra parte, la política fiscal seguirá en manos de los gobiernos de los Estados, lo que representa un factor de distorsión de la política monetaria[34]. Y los mecanismos de coordinación entre ambos campos de acción son no ya escasos, sino -podría afirmarse- imposibles.

CONCLUSIÓN: LECCIONES DE LA UNIFICACIÓN MONETARIA EUROPEA

En el caso europeo, los dos problemas de la creación de un banco central independiente confluyen de forma modélica. En efecto, no sólo en el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales existe un problema de legitimidad democrática particular, más allá del generalmente conocido como *déficit democrático* de la Unión Europea. Además, no existe un gobierno económico financiero europeo, sino meros mecanismos de coordinación. Un gobierno europeo económico fuerte incorporaría, necesariamente, no sólo la coordinación de políticas financieras, sino mecanismos de unificación. En términos de De Grauwe, "una unión monetaria en Europa debe ir acompañada de algún grado de centralización de los presupuestos nacionales. En concreto, el sistema de protección frente al desempleo y una parte importante de los impuestos sobre la renta deberían estar centralizados, de forma que dicha centralización permitiría realizar transferencias automáticas hacia regiones y países afectados por *shocks* negativos". El propio autor, años antes de la unificación monetaria, advertía: "Es poco probable que se alcance una centralización signifi-

[34] Morata, *cit.*, pág., 334.

cativa de los presupuestos nacionales en la Comunidad en un futuro próximo. Para algunos observadores (...) esto significa que sería aconsejable posponer cualquier otro paso adelante en el proceso de unificación monetaria"[35].

De ambos elementos es necesario sacar conclusiones. Una, más teórica, respecto a la legitimidad democrática de los bancos centrales, de carácter general. Otra, con mayor base en la experiencia, directamente relacionada con la descoordinación entre políticas financieras y políticas monetarias. En particular, en América Latina, la coordinación entre política financiera y política monetaria fue considerada una necesidad en especial tras la crisis petrolera durante la década de los setenta. La política macroeconómica tradicional fue incapaz de corregir los graves problemas económicos de la región. Finalizando la década de los setenta, el CEMLA concluía que "en vista de la experiencia de los últimos años y de la evolución de los estudios teóricos, ya no es posible considerar apropiada la aplicación de las políticas fiscal y monetaria por separado o supeditando una a la otra. Al hacerlo se correría el riesgo de agravar los problemas de coyuntura y posponer indebidamente la respuesta a los de estructura. Resulta indudable que la solución a esto depende del logro de un delicado equilibrio entre ambas políticas, fundado en la operación articulada de todos los instrumentos de política monetaria y en la precisa identificación de los objetivos en el tiempo y en el espacio, dentro de un adecuado clima político. Hoy la política económica ya no puede hacerse con procedimientos aleatorios ni con información insuficiente"[36].

Queda por realizar, en último lugar, una advertencia: por razones obvias, el análisis realizado en estas páginas es independiente de la efectividad *real* que haya podido producir, o que produzca en el futuro, el manejo actual de la política monetaria, esto es, quién se ha visto o no beneficiado por la estructura de la política económica europea. Desde la literatura económica se ha hecho énfasis, con anterioridad al euro, en que, en el camino hacia la Unión Monetaria Europea, los beneficios tenderían a concentrarse al final del proceso, y los costes más bien al principio. También se afirmaba que el sector financiero sería el más afectado, porque lo que se reforma es la principal materia prima de su negocio: el dinero. El proceso de adaptación de las empresas sería bastante heterogéneo: las grandes empresas que operaban en diversos países europeos realizarían un ajuste muy rápido, incentivado por los beneficios claros e inmediatos

[35] De Grauwe, *Teoría de la integración... cit.,* págs. 190 y 191.

[36] Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), *Vinculación entre las políticas fiscal y monetaria. Avances y experiencias recientes*. México, CEMLA, 1979, págs. 43 y 44.

que obtendrían con la moneda única y facilitado por su mayor capacidad de adaptación. Las empresas medianas y pequeñas tendrían más problemas para ajustarse a la nueva situación y realizarían la transición a la moneda única de manera más lenta. Los consumidores serían los principales beneficiados por las mejoras en la asignación de los recursos y por el entorno de estabilidad de precios que traería consigo la Unión Económica y Monetaria[37]. En general, las ventajas para el público tendría su contrapartida en pérdidas para el sector bancario, aunque las ventajas serían más dudosas –o, al menos, inocuas- respecto al crecimiento económico[38].

Pero los problemas de legitimidad democrática, como principal, y de descoordinación de las políticas económicas generales y su incidencia en la imposibilidad de los gobiernos democráticos de establecer preferencias económicas contando con el manejo de la política monetaria es independiente del funcionamiento final de ésta. Como afirma De Grauwe, la decisión de avanzar en el proceso de unión monetaria se ha inspirado en el objetivo de la unificación europea, y dentro de ese proceso dinámico hacia la unión política, las objeciones expresadas por muchos economistas se han dejado a un lado. "Si esto es o no una sabia decisión, sólo el futuro nos lo dirá"[39].

BIBLIOGRAFÍA

Banco de España. (1997). *La Unión Monetaria Europea: cuestiones fundamentales*. Madrid, Banco de España.

Bloomfield, Arthur I. (1984). "La experiencia de cooperación monetaria y financiera de la CEE en el marco de la integración", en AA.VV., *Aspectos financieros y monetarios de la integración de América Latina*. México, CEMLA.

Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). (1979). *Vinculación entre las políticas fiscal y monetaria. Avances y experiencias recientes*. México, CEMLA.

Comité para el Estudio de la Unión Económica y Monetaria, *Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea.*

[37] Banco de España, *La Unión Monetaria Europea... cit.*, págs. 36-39.

[38] De Grauwe concluía que "en primer lugar, una moneda común en Europa eliminará los costes de transacción, lo cual no sólo producirá beneficios indirectos, en tanto que hará más difícil a las empresas la discriminación de los precios. En segundo lugar, la reducción de la incertidumbre sobre los precios al haber una única moneda mejorará la eficiencia asignativa del mecanismo de precios, aumentando ciertamente el bienestar, si bien este efecto es difícil de cuantificar. Por último, no es probable que la creación de una unión monetaria estimule de forma significativa el crecimiento económico. En general, estos efectos se han exagerado, pues los argumentos teóricos para que una unión monetaria estimule el crecimiento económico son débiles y la evidencia empírica también es poco concluyente" (De Grauwe, Paul, *Teoría de la integración... cit.,* pág. 92).

[39] *Idem*.

David, Jacques Henry. (1978). *La política Monetaria*. México, Fondo de Cultura Económica.

De Grauwe, Paul. (1994). *Teoría de la integración monetaria. Hacia la Unión Monetaria Europea.* Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.

Garay Salamanca, Luis Jorge. (1994). *América Latina ante el reordenamiento económico internacional*. Bogotá, Universidad Nacional.

Jiménez Lazcano, Mauro. (1968). *Integración económica e imperialismo.* México, Nuestro Tiempo.

Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueras, Diego J. (2005). *Instituciones y derecho de la Unión Europea.* (5ª ed.) Madrid, Tecnos.

Martínez Dalmau, Rubén. (2000). "Control, legitimidad democrática y autonomía del Banco Central Europeo*". Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 30/31 (homenaje al profesor Joaquín García Morillo), págs. 65-78. Valencia.

Martínez Dalmau, Rubén. (2005). *Constitución y legitimidad democrática de los bancos centrales*. Tirant lo Blanch.

Martínez Dalmau, Rubén. (2005). *La independencia del Banco Central Europeo*. Tirant lo Blanch.

Morata, Francesc. (1998). *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel.

Torres López, Juan. (2000). *Economía política*. Madrid, Pirámid.

Yeager, Leland B. (1984). *Relaciones monetarias internacionales*. Madrid, Alianza (2 volúmenes).

Martínez Dalmau, Rubén.
"Lecciones de unificación monetaria europea y particularidades sobre la integración latinoamericana", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 433-450.

4. El apoyo y difusión a la integración

Igualdad de los contratistas andinos en las licitaciones nacionales

Mario Baca

Los mecanismos de flexibilización en la Unión Europea, una solución para poder continuar

Miguel Martínez

El diálogo político como pilar de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: reflexiones sobre su desarrollo y contenido

Michel Levi Coral

Igualdad de los contratistas andinos en licitaciones nacionales

Mario Baca

Abogado, Universidad de San Martín de Porres de Lima. Asesor de PROVIAS NACIONAL, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del Perú.

correo electrónico

m_baca@proviasnac.gob.pe

La presente ponencia parte de una experiencia concreta, un hecho determinado en el que interactuaron agentes del sector privado y público, en torno a la aplicación del derecho interno peruano frente a normas de carácter supranacional, como la Decisión 439 de la Comunidad Andina de Naciones.

A partir de esta experiencia, cuya explicación procuraré desarrollar de forma que no distraiga más de lo necesario al lector, en la intricada red de dispositivos legales, procuraré graficar las implicancias y efectos que derivan de la ausencia de sistemas o mecanismos de publicidad, difusión y seguimiento de las Decisiones de la Comunidad Andina de Naciones que fuera de determinados círculos, no habría llegado en forma óptima al conocimiento o comprensión de los operadores administrativos, situación que dificultó una correcta inserción de la norma supranacional en el contexto legal de los países que conforman la Comunidad[1] y en ese escenario no es posible pretender que algunas decisiones, fundamentalmente aquellas de contenido jurídico administrativo, sean aplicadas debidamente o por lo menos evaluada la posibilidad para su correcta implementación.

Como es común en la mayoría de estados, en el Perú, la adquisición de bienes,

[1] En particular el caso peruano.

contratación de servicios[2] y de obras por parte del Estado, se efectúan seleccionando a los proveedores a través de procesos licitatorios. Sobre el particular la Constitución Política del Perú establece en su art. 76°, lo siguiente:

"Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes.

"La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto lo señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La Ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades".

El texto citado, consagra constitucionalmente a la *licitación pública* como el mecanismo de formación de la voluntad para la contratación administrativa, precepto que ha sido desarrollado en la "Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado" del Perú.

Esta Ley define los mecanismos específicos que implementan el precepto constitucional antes citado, diferenciándose los procesos licitatorios en Licitación Pública, para la adquisición de bienes y ejecución de obras; y, Concurso Público, para la contratación de servicios de consultoría de obra, de consultoría distintas a las de obras y de servicios en general; además de otras nomenclaturas para procesos de cuantías menos relevantes "adjudicaciones directas" y "de menor cuantía"; denominaciones técnicas establecidas para identificar el tipo de proceso en función al presupuesto involucrado en la operación.

Los procedimientos ordinarios de selección de ofertas no son distintos de un país a otro y salvo por las propias excepciones que contempla cada legislación, dichos mecanismos importan procesos de evaluación a cargo de comités o comisiones evaluadoras[3], especialmente designados para tal fin y que actúan en forma colegiada. Sobre este particular García de Enterría y Ramón Fernández en su *Curso de derecho administrativo* señalan que: "La selección de los contratistas privados por la administración se ha remitido siempre, como regla general, a fórmulas de licitación pública con las cuales pretendía garantizarse tanto la igualdad de los particulares como la obtención por la administración, a través de la competencia, de las condiciones más

[2] Que incluyen los servicios generales, las consultorías de obras bien sea para la realización de estudios de preinversión, proyectos de ingeniería y de supervisión de obras y a otras consultorías distintas a las de obras.

[3] En el caso peruano, la normativa sobre la materia señala que estará compuesto por tres o cinco miembros, a criterio de la entidad, escogidos de entre los funcionario o servidores de las dependencias de contrataciones y adquisiciones y área usuaria y/o por expertos independientes teniendo en cuenta la complejidad de la contratación.

ventajosas para el interés público" (García de Enterría *et al.*, 2006, 766).

Así, los mecanismos específicos de selección en el ordenamiento legal peruano, buscan establecer un orden de prelación entre los competidores, para lo cual se califican las ofertas que, por lo general, se presentan como propuesta técnica y propuesta económica, de manera separada[4]. Así, solo será necesario evaluar aquellas propuestas económicas de los postores cuyas ofertas técnicas hayan alcanzado (i) determinados requerimientos técnicos mínimos; y, (ii) un puntaje mínimo requerido en el pliego de condiciones o bases. En el sistema peruano, el comité evaluador asigna los puntajes en forma discriminada a las propuestas técnica y económica, luego, suma o pondera dichos puntajes y obtiene un puntaje total, estableciendo entonces un orden de prelación y en función a éste adjudica la buena pro.

El tema materia de análisis tiene como contexto la contratación de servicios de consultoría de obra, por lo que cualquier alusión que se haga en el presente escrito a "Concurso" o "Concurso Público", debe atribuirse al proceso licitatorio en el que participaron proveedores (consultores) de este tipo de servicios.

Con estas notas preliminares, cabe situarse en el contexto legal y en el caso específico.

SOBRE LA NORMA COMUNITARIA

Durante el 94 Período Extraordinario de Sesiones de la Comisión de la Comunidad Andina de Naciones, realizada en Lima el 11 de junio de 1998, se adoptó la Decisión 439, que regula el "Marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la Comunidad Andina".

Esta Decisión se inspiró a su vez, en las ediciones IX y X del Consejo Presidencial Andino, realizados en las ciudades de Sucre y Guayaquil, donde se expresaron de manera reiterada las voluntades de los países miembros de liberalizar el comercio intrasubregional de servicios; sobre la base de que la conformación de un Mercado Común Andino de Servicios constituiría un elemento fundamental para la consolidación del proceso de integración subregional.

Sobre esta base, la Comisión emite la Decisión 439, precisando el compromiso de los países miembros de estimular el fortalecimiento y diversificación de los servicios andinos y armonizar las políticas nacionales sectoriales en aquellos aspectos que así lo requieran para lograr una inserción efectiva en el mercado global, consolidándose de esa manera el reconocimiento del pluralismo económico, garantizado por los propios estados miembro.

[4] La actual legislación en materia de contratación pública, ha incorporado la "subasta inversa" para la adquisición de bienes estandarizados, en estos casos no hay evaluación de capacidades técnicas, se adjudica al mejor precio.

En lo que concierne a su ámbito de aplicación, el art. 4º de la Decisión 439, materia de comentario, estableció lo siguiente:

"Artículo 4.- El presente Marco General no será aplicable a los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales.

"La adquisición de servicios por parte de organismos gubernamentales o de entidades públicas de los países miembros estará sujeta al principio de trato nacional entre los países miembros, mediante Decisión que será adoptada a más tardar el 1º de enero del año 2002. En caso de no adoptarse dicha Decisión en el plazo señalado, los países miembros otorgarán trato nacional en forma inmediata[5].

"El presente Marco Regulatorio no será aplicable a las medidas relacionadas con los servicios de transporte aéreo".

La claridad de la Decisión 439 en cuanto a su objeto, ámbito y eficacia, me releva de mayores comentarios.

NORMATIVA PERUANA EN CONFLICTO CON LA NORMATIVA COMUNITARIA

El 19 de junio de 1999 se hizo público a través del "Boletín de normas legales" del Perú[6], la Ley 27143, denominada "Ley de promoción temporal del desarrollo productivo nacional", cuyo artículo único imponía la obligación de bonificar con un porcentaje[7] específico la sumatoria de los puntajes alcanzados por las propuestas que se presenten en los procesos de selección para la adquisición de bienes. Esta norma sufrió varias modificaciones. Mediante sendos decretos de urgencia[8], se amplió el alcance de su aplicación a la **contratación de servicios** y se prorrogó su vigencia hasta el 30 de julio de 2002; luego, hasta el 30 de julio de 2005[9].

En principio, se trató de normas de carácter temporal; no obstante, el año 2005 fue nuevamente modificada, eliminándose el artículo que fijaba su fecha de término,

---

[5] Resaltado fuera de texto.

[6] Documento oficial de publicación diaria, a través del cual se publicitan las disposiciones que emanan de las distintas reparticiones del Estado, desde leyes nacionales (incluyendo tratados) hasta edictos de ámbito municipal. Generalmente, salvo que la norma en cuestión señale expresamente lo contrario, se presumen vigentes y surten efectos todas las normas y decretos que se publiquen en este medio, a partir del día siguiente de dicha publicación.

[7] Establecido inicialmente en el diez por ciento (10%), luego mediante Decreto de Urgencia 064-2000 publicado el 23 de agosto de 2003 éste fue incrementado al 15% y, finalmente, por Ley 27633, se incrementó a veinte por ciento (20%).

[8] El art. 118, inc. 19 de la Constitución Política del Perú faculta al Presidente de la República a dictar medidas extraordinarias con fuerza de Ley, mediante "Decretos de Urgencia", en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso.

[9] De conformidad con la Ley 27633.

[10] Mediante Ley Nº 28267, del 03 de julio de 2005.

con lo que tácitamente el beneficio quedó establecido de modo permanente[10]. En tal sentido el beneficio que otorga la mencionada "Ley de promoción temporal del desarrollo productivo nacional" ya no es tal, pues ha perdido su carácter temporal y en la actualidad se viene aplicando en todos los procesos de selección que convoque el Estado peruano, hasta tanto no se derogue o modifique.

Cabe agregar que con carácter reglamentario se emitieron otros dispositivos de menor jerarquía, de orden eminentemente administrativo que fijaban las definiciones de productos elaborados o servicios prestados en el territorio nacional[11] y los requisitos que debían reunir los bienes y servicios para tener dicha calificación; como (i) que sean suministrados por personas naturales domiciliadas en el país; o, (ii) que sean suministrados por personas jurídicas constituidas, autorizadas o domiciliadas en el país y que efectivamente realicen operaciones sustanciales en el territorio nacional. Y en esa misma línea, otros sectores hicieron lo propio. Es así que el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, estableció los criterios para determinar el concepto "operaciones sustanciales en el territorio nacional", señalando que se considerará como personas jurídicas que realicen operaciones sustanciales de servicios en el territorio nacional, a aquellas que tengan más del 50% del total de sus activos fijos ubicados en el país y facturen al menos el 60% de su facturación total, dentro del territorio nacional y que el "domicilio" sería determinado de acuerdo con las normas tributarias vigentes al momento de la presentación de las ofertas[12].

Como se aprecia, en la definición de los conceptos territorio nacional y actividades sustanciales, la norma reglamentaria fue sumamente detallista, propiciándose la aplicación un criterio claramente preferencial por lo nacional, sin tener en cuenta el precepto establecido en la norma comunitaria.

Dado el carácter promotor que inspiró la dación de la Ley 27143 y las normas que la modifican y regulan, con el sistema de bonificación establecido, se favorecía en la competencia, la posición de aquellos postores que incluían en sus respectivas ofertas una declaración jurada[13] indicando que los bienes o servicios que ofrecían eran

[11] Como el Decreto Supremo Nº 003-2001-PCM, mediante el cual se "...establecen disposiciones para la aplicación del D.U. N° 064-2000, sobre calificación técnica y económica obtenida por postores de bienes y servicios elaborados dentro del territorio nacional".

[12] De conformidad con la Resolución Ministerial N° 043-2001-ITINCI/DM, del 02 de marzo de 2001.

[13] El ordenamiento administrativo en el Perú privilegia la presentación de declaraciones juradas con la presunción de veracidad; por el que a su sola presentación se presumen verificados por quien hace uso de ellos, salvo prueba en contrario, pudiendo entenderse cumplido el requisito o satisfecho determinada condición legal con la declaración del administrado en ese sentido.

producidos o prestados, dentro del territorio nacional, según fuera el caso. Con la sola declaración se entendía cumplido el requisito legal.

En la práctica (incluso actualmente), el mecanismo empleado para la aplicación de esta disposición consiste, como se ha indicado, en la presentación de una "declaración jurada" en la que el oferente señala que produce sus bienes o presta servicios, según sea el caso, **dentro del territorio nacional**, para hacerse acreedor a la bonificación. Y es que como todo proceso licitatorio, el Concurso Público es sumario y el comité evaluador debe procurar llegar al resultado dentro de los plazos previstos en su cronograma, incluso, bajo sanción de nulidad; además, se trata de un procedimiento administrativo especial, por lo que la aplicación del denominado "principio de presunción de veracidad" respecto de las declaraciones juradas que presentan los administrados, es imperativa.

Sobre la presunción de veracidad, Morón Urbina señala que consiste en exigir que la Administración suponga por adelantado y con carácter provisorio que los administrados proceden con verdad en sus actuaciones, las que se materializan a través de los documentos, informaciones y declaraciones escritas que presentan en los procedimientos en que intervienen, de modo que la propia Administración asume la carga de la prueba sobre la conducta del administrado y aunque el denominado "principio", constituya una regla jurídica ascendida a tal categoría por los legisladores, en otros países se prefiere hablar de un "principio de buena fe" por cuya virtud se debe presumir que todas las actuaciones de los particulares ante la Administración Pública están caracterizadas por tal actitud de parte del ciudadano[14].

EL CASO

En octubre de 2005 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, a través de PROVIAS NACIONAL[15], convocó a un Concurso Público para contratar el servicio de supervisión de las obras de rehabilitación y mejoramiento de una carretera nacional[16], por un valor estimado de 5.5 millones de nuevos soles (alrededor de 1.5 millones de dólares norteamericanos).

[14] Morón Urbina, Juan Carlos. 2004. *Comentarios a la nueva ley del procedimiento administrativo general*. 4ra. ed. Lima. Editorial Gaceta Jurídica. p. 237.

[15] "Proyecto Especial de Infraestructura Nacional", organismo técnico encargado de la ejecución y mantenimiento de carreteras nacionales.

[16] Concurso Público Nº 0032-2003-MTC/20 "Servicio de Supervisión de la Obra: Rehabilitación y Mantenimiento de la Carretera Aguaytía – Pucallpa".

[17] Hubo un empate entre dos postores que ocuparon el primer lugar, pero en ese caso se decidió por sorteo.

Concurrieron a dicha convocatoria seis postores y entre ellos un Consorcio conformado por dos empresas, una colombiana y otra peruana (en adelante "Consorcio"), que ocupó el quinto lugar[17] en el orden de prelación que al efecto estableciera el comité de evaluación, en función a los puntajes alcanzados por las empresas postoras, asignándose a las propuestas la bonificación del 20% establecida en la norma interna y discriminándose de su aplicación al Consorcio.

Contra la decisión del Comité de Evaluación, el Consorcio interpuso "recurso de apelación", a efectos de llevar la controversia al conocimiento de la máxima autoridad administrativa de la Entidad que había convocado al proceso, sosteniendo de un lado que le correspondía el beneficio establecido en la norma interna por la prestación de servicios dentro del territorio nacional, toda vez que, aun cuando una de sus integrantes es una empresa colombiana conforme a la Decisión 439, a los postores provenientes de países miembros les corresponde el trato de nacionales para efectos de la contratación de servicios por entidades gubernamentales.

No obstante, también argumentó que la aplicación del principio de trato nacional que exige la Decisión 439 era incompatible con la exigencia a las empresas prestadoras de servicios de los países miembros de tener más del 50% del total de los activos fijos en el Perú y facturar al menos el 60% de su facturación total dentro del Perú para efectos de acceder al beneficio en el entendido que resultaba "... extremadamente más sencillo..." cumplir con estos requisitos para las empresas peruanas que para las empresas de los demás países miembros.

Dicha impugnación fue desestimada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú[18], bajo la argumentación de que si bien el Consorcio había presentado una declaración jurada en la cual explican los motivos por los cuales debían ser acreedores al beneficio establecido en la normativa interna, no habían acreditado que el servicio cumplía con las condiciones establecidas en la norma[19]; es decir, ser personas jurídicas que realicen operaciones sustanciales de servicios en el territorio nacional, por lo que no procedía otorgarle la bonificación adicional.

Disconforme con tal pronunciamiento, el Consorcio interpuso recurso de revisión ante el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (en adelante

[18] En materia de contratación pública, la normativa peruana garantiza la doble instancia para recurrir contra las decisiones que se adopten en los procesos licitatorios, primero ante la misma entidad que sacó el proceso y en última instancias (recurso de revisión) ante el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado CONSUCODE, con lo resuelto por este Tribunal se agota la vía administrativa y sólo procede la acción contencioso administrativa en sede judicial.

[19] Decreto Supremo Nº 003-2001-PCM y Resolución Ministerial Nº 043-2001-ITINCI/DM.

"Tribunal"), alegando que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina había señalado que la norma interna, anterior o posterior, que de algún modo resulte contraria o incompatible con una Decisión, que lo transgreda, desvirtúe o desnaturalice o que simplemente obstaculice su cabal aplicación sería inaplicable. Asimismo, reiteró su posición en el sentido que la aplicación del principio de trato nacional que exige la Decisión 439 resultaba incompatible con la exigencia a las empresas prestadoras de servicios de los países miembros (Venezuela, Colombia, Ecuador o Bolivia) de tener más del 50% del total de los activos fijos en el Perú y facturar al menos el 60% de su facturación total dentro del Perú, para acceder a la bonificación por lo que al desnaturalizar el régimen comunitario andino, las exigencias mencionadas devenían en inaplicables.

Adicionalmente, el Consorcio argumentó que no existía ningún conflicto ni colisión entre la norma interna peruana y la norma comunitaria, puesto que –según sostuvo– los requisitos previstos en la Ley 27143 (norma interna que creó el beneficio) le son exigibles a cualquier empresa extranjera, pero no a aquellas que provienen de un país miembro de la Comunidad Andina.

Como se puede apreciar, el Consorcio, en defensa de sus intereses planteó tesis sino opuestas, al menos alternativas, pues mientras de un lado sostuvo la existencia de una incompatibilidad en la exigencia de acreditar el desarrollo de operaciones sustanciales en el Perú con lo expresamente dispuesto en la Decisión 439; por otro, variando sustancialmente de posición, afirmaba que no había colisión alguna entre la norma interna y la Comunitaria; señalando que la acreditación de dichas "operaciones sustanciales" no podía exigirse a los postores de los países miembros de la Comunidad, con lo que incorporaba un elemento nuevo al procedimiento administrativo, que consistía en considerar como "territorio nacional", para efectos de la aplicación debida de la norma interna, el territorio ampliado que comprenda al de todos los países miembros de la Comunidad Andina.

En este punto es importante tener presente que en el Perú el órgano colegiado que tiene a su cargo administrar justicia en el ámbito administrativo en materia de contrataciones públicas es precisamente el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, de modo que su intervención en el caso materia de comentario pronunciándose sobre el "recurso de revisión" era absolutamente relevante, ya que el criterio adoptado por éste vinculaba a todos los entes públicos que en el Perú

[20] De acuerdo con el texto de la Resolución Nº 062/2004.TC-SU, del 18 de febrero de 2004, la misma que puede ser consultada a texto completo en www.consucode.gob.pe a través del enlace a "Resoluc. emitidas por el Tribunal".

tuvieran que contratar servicios.

A efectos de resolver, el Tribunal estableció como punto controvertido "Determinar si corresponde aplicar a [el Consorcio] la bonificación del 20% aplicable a los servicios prestados en el territorio nacional"[20]. Y sobre esa base identificó que la controversia versaba sobre la relación entre una norma comunitaria andina, específicamente la Decisión 439, respecto de la normativa peruana que otorga una bonificación porcentual a quienes calificaban como prestadores de servicios dentro del territorio nacional.

La Resolución del Tribunal aborda el tema haciendo un recorrido referencial sobre las características del órgano tutelar de la Comunidad Andina (Tribunal de Justicia) y de la normativa peruana en materia de contrataciones y adquisiciones del Estado, deteniéndose en el régimen promotor de la Ley 27143 y sus normas complementarias y modificatorias, concluyendo en que por dicha norma se estableció en el Perú un régimen de excepción temporal, sin vocación de permanencia, en cuanto a bienes y servicios, conforme al cual dentro de un plazo que se vencía el 30 de julio de 2005, quienes elaboraban bienes o prestaban servicios en el territorio nacional se beneficiarían con una bonificación del 20% adicional respecto a la sumatoria de sus puntajes técnico y económico; precisando que en cuanto a la prestación de servicios, no se requería que la persona natural o jurídica que brinde el servicio sea peruana, sino "domiciliada", en el primero de los casos, y en el segundo, que sea una firma constituida, autorizada o domiciliada en el país y que realice "operaciones sustanciales" en él[21].

Para el Tribunal la tesis del régimen de excepción era fundamental en el análisis del presunto conflicto entre la norma nacional interna y la supranacional o comunitaria, pues bajo esa consideración previno que "...las normas de excepción en materia de contrataciones y adquisiciones del Estado corresponden a normas promotoras de ciertos bienes, servicios o sujetos en relación con el mercado en su conjunto, que atendiendo al origen de los recursos públicos tienen como objeto generar beneficios pre-establecidos y considerados por el legislador deseables, ya sean estos referidos a fortalecer a las micro y pequeñas empresas, a las constructoras locales, la producción nacional o los servicios prestados por el país, aún cuando ello implique afectar las reglas generales que regulan la materia, bajo la premisa del trato justo e igualitario y el fomento de la más amplia participación de postores potenciales con independencia de su origen o el origen de sus productos", relacionando el carácter, hasta entonces, temporal de las normas

[21] www.consucode.gob.pe

[22] Artículo IV.- Aplicación analógica de la ley.- La ley que establece excepciones o restringe derechos no se aplica por analogía.

promotoras de las empresas peruanas con lo que previene el Código Civil peruano, cuyo artículo IV de su Título Preliminar[22] precisa que las "normas de excepción"; y esa es la naturaleza que se asigna a la Ley 27143 y sus modificatorias, al menos así fue hasta el año 2004, deben ser interpretadas de modo restringido, precepto que es concordado por el Tribunal con el inciso 9 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú[23], en cuanto establece el principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos.

Sobre esta base, el Tribunal orientó su análisis hacia la aplicación del *principio de legalidad* contemplado en el Artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, conforme al cual las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que tales facultades les fueron conferidas; en este sentido y bajo la perspectiva que planteó el Tribunal, la Administración Pública sólo podía realizar aquello para lo que estaba expresamente facultada; de tal suerte que, a diferencia de los particulares quienes sólo pueden ser obligados a hacer lo que la ley manda e impedidos de hacer lo que ella prohíbe, la administración sólo puede hacer lo que la ley la faculta a hacer, en el caso particular, aplicar la Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional (Ley 27143 y sus modificatorias) y dejar la aplicación de la norma supranacional (Decisión 439) para la autoridad competente; con tal posición, introdujo el criterio de la falta de capacidad de los tribunales administrativos para ejercer el control difuso de la constitucionalidad o legalidad de las normas de carácter general quedando obligado a ceñirse a ellas, según indica la resolución del Tribunal, a diferencia de los órganos judiciales a quienes, dentro del ordenamiento nacional, les ha sido reservada tal tipo de atribuciones.

Como es evidente, a este punto, el Tribunal ya consideraba que nos encontrábamos ante un eventual conflicto de normas, una de carácter nacional que de modo expreso establece una bonificación especial para las personas naturales domiciliadas y las personas jurídicas que realizan operaciones sustanciales en el territorio nacional, frente a otra anterior y de carácter supranacional, de cuya lectura podíamos inferir que se extendía el criterio de domicilio, trato nacional y operación sustancial a cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina.

La cuestión para el Tribunal consistió entonces en discernir cuál de las normas era preferente respecto de la otra.

Esta situación nos invita a reflexionar

[23] Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional.- (...) 9. El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos. (...)

acerca de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno y las soluciones que aporta la doctrina. Sobre el particular y a modo de introducción es oportuno citar a Pastor Ridruejo, en cuanto señala que: "(...) la importancia de las relaciones entre el Derecho Internacional y los Derechos Internos radica en el hecho que la eficacia del primero depende en muy amplia medida de la fidelidad con que los derechos nacionales se conformen a las normas internacionales y les den efecto. Es esencial en este sentido que el Derecho nacional facilite el cumplimiento del Derecho internacional y más aun que, en caso de conflicto, el Derecho del Estado no sea obstáculo para la observancia de las normas internacionales"[24].

La Constitución Política del Perú, en su art. 55° precisa que "Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional"; consecuentemente si nos avenimos al criterio aceptado de que las decisiones que se adoptan en el seno de la Comisión, constituyen la implementación del tratado que dio origen a la Comunidad, no cabrá duda de que aquellas, forman parte del derecho nacional (caso peruano).

En doctrina, la incorporación de los Tratados en el derecho interno, se analiza desde tres fuentes; a saber: **Sistema de recepción automática**, que supone la aplicación de la norma supranacional en el derecho interno sin requerirse ningún acto posterior interno que lo incorpore; es decir, sin requerir de norma interna que facilite la aplicación del derecho internacional; aunque, como lo señala Fabián Novak en *La constitución comentada* no deben entenderse como actos de incorporación los mecanismos administrativos que se sigan para facilitar el conocimiento de la administración o la intervención previa del legislativo para su aprobación interna. **Sistema de recepción formal**, en el que el sistema constitucional exige en forma expresa algún procedimiento interno para que las normas internacionales sean vinculantes en el orden interno; es decir, a partir de leyes del legislativo que las hagan exigibles y aplicables en el ordenamiento interno; y, la **Ausencia de regulación expresa**, que no es el caso peruano[25].

Para Fabián Novak y García – Corrochano, no cabe duda que los tratados tienen rango de ley a tenor de lo expresamente señalado en el inc. 4 del art. 200º de la Constitución Política del Perú y, por tanto, es inherente a los tratados la calidad de "valor legal", en la jerarquía del derecho interno; al respecto, los mismos autores

[24] Pastor Ridruejo, citado por Novak Talavera, Fabián. *et al.* 2003. *Derecho internacional público*. 1ra. ed. T 1. Lima. Fondo Editorial del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 539.

[25] Novak Talavera, Fabián. 2003. "De los tratados", en: Gutiérrez, Walter (Ed). *La constitución comentada,* 1ra. Ed. T 1. Lima, pp. 757-783.

señalan en *Derecho internacional público* que también otros sistemas otorgan rango de ley a los tratados y no pueden, en consecuencia, contravenir disposiciones constitucionales; no obstante, de presentarse este último supuesto, afirma que la norma convencional sigue obligando internacionalmente al Estado, aun cuando no forme parte de su derecho interno; ocasión en que surge la interrogante de si al equiparar el tratado con una norma con rango de ley, el primero puede ser derogado por una ley dictada posteriormente. Según los autores, la respuesta dependerá del sistema consagrado en cada país; no obstante, en caso de responderse afirmativamente, quedaría abierta la posibilidad de plantear la responsabilidad internacional del Estado infractor[26].

En el caso materia de análisis, aun cuando el Tribunal no orientó la discusión fundamentalmente en este sentido, es decir, hacia la determinación de la relación jurídica entre el derecho interno y el derecho internacional; subyace al tema la posibilidad comentada por Fabián Novak y García - Corrochano, de considerar tácitamente derogada la norma supranacional (Decisión 439) que data de 1998, en tanto la norma interna (Ley 27143) fue promulgada con posterioridad; esto es, en 1999, tal posibilidad ha sido discutida fuera de procedimiento, a propósito de los requerimientos de información que en tal sentido ha cursado la Secretaría de la CAN en el ámbito administrativo, pues bajo la teoría del "valor legal" en el contexto de la jerarquía de los tratados en el derecho interno, dicha "derogación tácita", pondría al Perú bajo el incómodo calificativo de "Estado infractor" acuñado por los autores mencionados, con la responsabilidad que tal situación conlleva.

Retomando el análisis de la Resolución del Tribunal, éste compulsó la norma interna (como aquella de excepción, de carácter temporal[27] que establecía una bonificación especial para los casos en que el postor interesado declare que realiza operaciones sustanciales de servicios en el territorio peruano); con la norma comunitaria (Decisión 439), reconociendo que es directamente aplicable al ordenamiento jurídico nacional, que establece que las adquisiciones de servicios deben sujetarse al principio de trato nacional entre los estados integrantes de la Comunidad Andina.

Consecuentemente, del análisis de ambos sistemas (interno y supranacional)

---

[26] Novak Talavera, Fabián. *et al.* 2003. *Derecho internacional público*. 1ra. ed. T 1. Lima. Fondo Editorial del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 328.

[27] Téngase presente que a la fecha de la resolución, 2004, la norma interna tenía expresamente señalada una vigencia hasta el 30 de julio de 2005.

[28] Tomado del numeral 36 de la fundamentación de la Resolución Nº 064/2004.TC.SU, del Tribunal.

el Tribunal coligió que correspondía determinar "...si ahí donde la norma legal dice territorio nacional, es decir territorio peruano, puede leerse como "*territorio comunitario*" o, lo que es lo mismo, territorio de Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela"[28]. Tal disquisición llevó al Tribunal a cuestionarse respecto de otros mecanismos legales que, con vocación de permanencia, sí establecen diferencias legales entre postores, por ejemplo, a favor de las miro o pequeñas empresas[29] y a partir de ahí, a analizar lo que denomina la "voluntad del legislador nacional", determinando que ésta fue la de establecer diversas situaciones de excepción, aun afectando aquellos principios que rigen la contratación pública (trato justo e igualitario), por lo que a su entender una eventual lectura extensiva o análoga que comprenda como "territorio" el de los países miembros de la Comunidad, afectaría necesariamente el carácter restrictivo inherente a las normas de excepción.

Sobre este criterio, el Tribunal definió la existencia de un **"...**eventual conflicto de normas, una de carácter nacional que de modo expreso establece una bonificación especial para las personas naturales domiciliadas y las personas jurídicas que realicen operaciones sustanciales en el territorio nacional, frente a otra anterior, que en una posible lectura podría llevar a extender el criterio de domicilio y operación sustancial a cada uno de los países comunitarios andinos**"**[30]; en consecuencia, ante tal conflicto, el Tribunal optó por dejar establecida su limitación a la facultad de ejercer lo que consideró sería un acto de control difuso de constitucionalidad o legalidad de las normas, precisando incluso que la diferencia entre la naturaleza de la función judicial y la que compete a los órganos administrativos es prevista en los artículos 32º y 36º del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, al señalar que para el caso de la interpretación prejudicial vinculante su tramitación queda reservada a los jueces nacionales, no así a las autoridades administrativas que puedan conocer una controversia de la materia.

De esta manera el máximo órgano de justicia administrativa en materia de contratación pública del Perú, decretó no tener facultades para pronunciarse sobre el planteamiento del Consorcio, dejando irresuelta una controversia en una decisión ciertamente inédita en la trayectoria del Tribunal, aunque debidamente motivada,

[29] Que en la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado son favorecidas en caso de empate.

[30] Ibíd., p. 13.

[31] El Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, es un órgano colegiado conformado por tres miembros, de modo que para la adopción de decisiones bastan los votos de dos vocales.

pese a las posiciones discordantes que la enfrentaron, simultáneamente y al interior del propio Tribunal.

Una de esas opiniones discordantes fue la de un magistrado del Tribunal, que emitió un interesante voto en minoría[31]. En efecto, el Vocal Gustavo Beramendi Galdós, emitió su pronunciamiento sobre el particular en los términos siguientes, los que considero prudente reproducir en lo pertinente:

"El vocal que suscribe discrepa, respetuosamente, de la fundamentación de la resolución en lo que se refiere a la aplicación de la normativa comunitaria andina y opina que este Tribunal, como órgano jurisdiccional administrativo en materia de contratación pública, debe emitir un pronunciamiento que establezca el modo en que deben aplicarse las normas de la promoción del desarrollo productivo nacional y las normas comunitarias relativas al trato equivalente a las empresas de países signatarios de los instrumentos jurídicos constitutivos de la Comunidad Andina de Naciones, asunto que ha sido propuesto por el consorcio impugnante (...)

En opinión del vocal que suscribe el presente voto en discordia no estamos en presencia de control difuso de legalidad o constitucionalidad, pues de lo único que se trata es determinar el modo en que deben aplicarse el artículo 4 de la Decisión Nº 439 de la Comunidad Andina y las leyes nacionales Nos. 27143, 27633 y Decreto Supremo Nº 003-2001-PCM. (...)

Si, de un lado, el legislador ha determinado que las empresas nacionales deben ser tratadas de un modo preferente concediéndoles una bonificación del 20% sobre la puntuación obtenida y, de otro, existen normas emanadas de organismos supranacionales (cuyos instrumentos constitutivos han sido objeto de aprobación legislativa) que establecen que las empresas provenientes de los países de la Comunidad Andina deben ser tratadas de modo equivalente en todos dichos países, el Tribunal debe decidir, en este caso, el modo en que deben aplicarse ambas normas.

El vocal que suscribe participa del criterio que el adecuado cumplimiento de las normas comunitarias depende en gran medida de la participación de las instancias administrativas, de cuya conducta, que debe ceñirse a ley, depende que el país honre sus compromisos internacionales.

(...) en este caso concreto debe resolverse el relativo a la aplicación del artículo 4 de la Decisión Nº 439 de la Comunidad Andina, sin perjuicio de que las instancias responsables analicen los demás casos y propongan las soluciones que se consideren adecuadas"[32].

No es difícil sumarse al criterio del vocal Beramendi, que en breves líneas, a mi entender, estableció el panorama que,

[32] Resaltado fuera de texto.

visto desde la perspectiva que el tiempo concede, resulta ser la ruta que en su momento pudo y probablemente debió tomar el Tribunal en su conjunto. En efecto, si concordamos los criterios descritos en párrafos anteriores sobre la incorporación de los tratados en el derecho interno, la jerarquía de la norma internacional y su relación con la norma interna y los efectos que de ésta pueden derivar, explicados por Fabián Novak y García – Corrochano; con la Resolución dictada en mayoría por el Tribunal, que se declara carente de facultades para pronunciarse sobre la materia sin resolver la controversia, adquiere cada vez más relevancia la frase del vocal Beramendi inserta en su voto en discordia "... el adecuado cumplimiento de las normas comunitarias depende en gran medida de la participación de las instancias administrativas, de cuya conducta, que debe ceñirse a ley, depende que el país honre sus compromisos internacionales".

Pero los efectos de la Resolución del Tribunal no influyeron exclusivamente en los intereses de las partes en controversia; sino que alcanzó a la administración en general, ya que limitó la capacidad de decisión autónoma de todos los órganos administrativos. Me explico: siendo el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en Perú, el máximo órgano jurisdiccional en materia administrativa sobre contrataciones públicas, a partir de su Resolución, dictada en este caso el 18 de febrero de 2004, ningún otro órgano administrativo de inferior nivel jerárquico, llámese comité de evaluación o autoridad administrativa, pudo apartarse del criterio establecido por dicho Tribunal, aun cuando no había fijado propiamente un criterio, sino declarado la limitación de considerarse no facultado para decidir respecto de la forma de aplicación de la norma comunitaria en el ordenamiento interno.

En efecto, para los operadores administrativos, discrepar de los conceptos del Tribunal no era ya relevante, precisamente porque si el propio Tribunal consideró no tener la facultad para interpretar la correcta aplicación de normas (interna y comunitaria) concurrentes, menos aún podían los órganos administrativos jerárquicamente inferiores, sustentar decisiones diferentes, ello, en el ámbito de responsabilidades que corresponden a los servidores y funcionarios públicos hubiera sido imputado, sin duda, como una infracción administrativa por los órganos de control.

CONSECUENCIAS DEL CASO

Perú enfrenta sendas recomendaciones contenidas en los dictámenes Nº 03-2006 y Nº 06-2006, del 24 de marzo y 13 de julio de 2006, respectivamente; originadas en los procedimientos en fase prejudicial iniciados, en el primer caso,

[33] http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=41

de oficio por la Secretaría de la Comunidad y en el segundo por la República de Colombia[33].

Ambos dictámenes contienen recomendaciones semejantes en el sentido de solicitar al gobierno del Perú que precise los alcances de su legislación en los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado "...a efectos de conceder el porcentaje adicional del 20% que otorga la legislación peruana a sus nacionales, de forma que se entienda que cubre también a los nacionales de otros países miembros de la Comunidad Andina, si éstos acreditan, en su país de origen o en cualquier otro país miembro, el cumplimiento de los requisitos exigidos en las bases de contratación pública. De esta forma se garantizaría la aplicación efectiva de las obligaciones de Trato Nacional previstas en el ordenamiento andino".

No obstante la claridad de las recomendaciones contenidas en ambos dictámenes, nos quedan algunas dudas respecto de la participación de postores andinos en los procesos de selección de ofertas que se convocan en el Perú, no por el derecho que sin duda tienen de participar de dichos procesos, sino porque en el caso estudiado no habrían agotado los mecanismos previos, que pudieron permitirles conocer el criterio de los operadores administrativos peruanos sobre la procedencia de la aplicación del beneficio instituido en la norma interna; ni posteriores, pues no accionaron judicialmente contra la Resolución del Tribunal.

En efecto, la legislación de la materia, en discrepancia de lo que se señala expresamente en dichos dictámenes, sí permite cierto margen de modificación de las bases de licitación; es decir, del pliego de condiciones, pues dicho instrumento no es completamente rígido ni de adhesión plena. Por el contrario, las normas sobre contratación pública del Perú, precisan la forma en que interactúan, durante la etapa previa a la selección misma, el comité de evaluación que elaboró las bases y los participantes o interesados. La relación se establece, específicamente, a través de mecanismos de formulación de "consultas" sobre aquellos aspectos ambiguos o imprecisos que contengan las bases y luego de "observaciones" que pudieran plantear dichos participantes cuando las Bases contienen estipulaciones contrarias a derecho. Es más, respecto de las "observaciones" incluso pueden ser llevadas al seno del Consejo Superior de Contrataciones[34], que en su calidad de órgano rector en la materia, emite un pronunciamiento definitivo sobre el cuestionamiento pre proceso, cuyo efecto material se traduce en la modificación del pliego de condiciones o bases.

A mi entender, las empresas que el año 2004 y los años posteriores se han

[34] Organismo del que forma parte el Tribunal.

visto perjudicadas por el establecimiento de un criterio administrativo de máxima instancia, que se declaró no facultado para pronunciarse sobre la aplicación de dos normas aparentemente contradictorias, pudieron articular los mecanismo de "consultas" y "observaciones" a las bases de los procesos siguientes y propiciar por lo menos un nuevo debate sobre la materia, no obstante y pese a que tal posibilidad está prevista, han preferido canalizar su protesta a nivel de gobierno, lo que constituye una vía indirecta desde la perspectiva de la norma nacional. Con el mismo criterio, pudieron recurrir ante el poder judicial para cuestionar la sentencia administrativa que les era lesiva.

CONCLUSIONES

El ámbito estrictamente académico permite hacer una apreciación crítica respecto del caso comentado con tanta amplitud, esa experiencia facilita, independientemente de los elementos jurídicos y procesales, el desarrollo de otros criterios que son, en parte, objeto de esta ponencia. De un lado, identificar el origen del problema concreto; y de otro, aportar algunas ideas de quien de una u otra manera, con más dudas que certezas, se ha visto vinculado al caso por el quehacer profesional, en pro de alcanzar mayor eficiencia y compromiso en el desarrollo de una cultura de respecto y cumplimiento de las normas comunitarias.

Cuando en el Perú, en 1999 se legisló en materia económica estableciendo prerrogativas para los proveedores locales que participaban en procesos licitatorios convocados por el gobierno, sin tomar en cuenta, o con prescindencia, de la normativa comunitaria (Decisión 439); se gestó aquella situación jurídica en la que no se ha tenido claro si las normas (interna y comunitaria) se complementan o son contrarias.

El Tribunal administrativo que estuvo en posición de dirimir la controversia, optó, para unos con celo excesivo y para otros de manera prudente, por extraer de su competencia el conocimiento de la materia bajo un argumento legal sustentado y verosímil, pero que perdía consistencia cuanto más énfasis poníamos a la revisión del voto en discordia del vocal Beramendi, cuya opinión no deja de ser ilustrativa, aunque no de aplicación obligatoria.

Los demás operadores administrativos, que nos mantuvimos a la expectativa de una Resolución del Tribunal, de aquellas que ya lo han hecho característico por su claridad y certeza[35], debimos conformarnos con el fallo y quedamos formalmente vinculados al criterio fijado en la Resolución dictada en mayoría, imposibilitados formalmente de arrogarnos facultades que el máximo órgano

[35] Sobre distintos aspectos en materia de contratación pública pueden revisarse distintas resoluciones en www.consucode.gob.pe

jurisdiccional administrativo no reconocía para sí; consecuentemente trasladamos, o recomendamos trasladar, a las bases de las futuras licitaciones, el criterio hasta ese momento empleado, sin poder aplicar nuestra propia interpretación y contribuyendo a mantener el estado de cosas; dejando para la discusión interna, no solo el voto en discordia reiteradas veces aludido, sino la especulación sobre el impacto que en el ámbito de la Comunidad, podía llegar a tener una situación de esta naturaleza.

Con esa inquietud, procuramos analizar en primer término, las razones por las que los operadores administrativos no estábamos preparados para afrontar una situación como la presentada con la participación de una empresa de origen Andino a una licitación, que reclamaba ser tratada como nacional; de otro lado, las razones por las que romper el paradigma de entender territorio nacional exclusivamente a aquél que está delimitado por la frontera de nuestro país, era tan difícil, como complejo era comprender en la práctica y frente a un caso palpable, más allá de la teoría, el sentido de ser miembro de una Comunidad.

En lo particular el enfoque del problema para efectos de esta ponencia se ha orientado a revisar los mecanismos de publicidad, conocimiento, comprensión y control (entendido como seguimiento) de las decisiones de la Comunidad; sobre todo de aquéllas cuyo contenido jurídico administrativo exige mecanismos de implementación mucho más efectivos que aquellas de contenido estrictamente arancelario.

Y cuando me refiero a mecanismos de publicidad (o difusión) adecuados, lo hago con el ánimo de destacar la importancia de que la "publicidad" de la norma comunitaria se entienda en el sentido más amplio posible; es decir, considerada como la oportunidad de que las decisiones de la Comunidad sean conocidas y fundamentalmente comprendidas, sino interiorizadas, por los distintos actores de la sociedad, desde estudiantes de derecho, economía o relaciones internacionales, hasta los funcionarios o servidores públicos de todas las reparticiones el Estado, pasando por los profesionales que desde el sector privado se encuentran vinculados al quehacer público.

Recientemente, a propósito de esta ponencia, consulté telefónicamente a la Sede de la Secretaria de la CAN en Lima sobre los mecanismos de publicidad y difusión de las decisiones, recibiendo como respuesta una remisión a la página web y una breve y muy gentil explicación que me informaba que ésta se hacía a través de los "mecanismos habituales"; esto es, así me lo explicaron, mediante comunicaciones que se cursan a los estados miembros, por intermedio de sus representantes acreditados ante la Secretaría y a través del Boletín de la CAN, como medio oficial de difusión de la normativa Andina.

La experiencia del caso que motiva esta ponencia, me permite afirmar que

dichos mecanismos de "publicidad", no son suficientes si de lo que se trata es de procurar que la normativa comunitaria transite por el ordenamiento interno de cada país y se inserte en él con la mayor fluidez posible, para lo cual considero que es importante analizar la posibilidad de implementar otros mecanismos de distribución y asimilación de las Decisiones que cumpla con la finalidad de publicitar y difundir tal como ésta se ha conceptuado en párrafos anteriores, el conocimiento, comprensión y alcances de tales normas.

Al efecto, se han considerado acciones en dos sentidos:

Uno de ellos es propiamente estableciendo adecuados mecanismos de publicidad o difusión; a decir:

Difusión en el ámbito oficial, auspiciados y promovidos por los estados; a través de sus mecanismos habituales de publicidad de normas legales (diarios o boletines oficiales), de modo que éstas incorporen los textos de las decisiones y/o resoluciones que se emiten en el marco del Acuerdo de Cartagena.

En efecto, con las particularidades propias de cada sistema, casi todos los países cuentan con sistemas más o menos homogéneos a través de los cuáles dan a conocer –hacen pública en forma diaria- la expedición de normas legales de distinto orden, desde leyes nacionales, hasta disposiciones de menor jerarquía. En tal sentido, una forma de incorporar las normas de carácter supranacional; particularmente, las decisiones de la CAN, al ordenamiento legal interno, es hacerlas públicas en forma inmediata a su dación, tal como se hace con las leyes y otras disposiciones administrativas nacionales.

Difusión en el ámbito académico, propiciando el análisis y estudio de las decisiones en las universidades y colegios profesionales, fundamentalmente de aquéllas cuyo contenido en el contexto de la normativa interna de cada país, pueda, como en el caso peruano, resultar controversial. En efecto, si las universidades tienen una responsabilidad, ésta es llevar al gabinete y al aula el acontecer social para que sea analizado y explorado de modo que el futuro profesional o el graduado que se perfecciona, tenga familiaridad con el efecto vinculante, por ejemplo, de las decisiones de la Comunidad.

No basta que se enseñe "derecho comunitario" de manera abstracta o ajena a nuestra realidad, pues si como alumnos no llegamos a comprender que el sistema funciona y de qué manera lo hace, como profesionales no podremos advertir oportunamente los casos en que dicho sistema se vea afectado.

Igual responsabilidad les alcanza a los colegios profesionales, que al margen de aspectos gremiales son responsables de que los profesionales que aglutinan se mantengan actualizados, debiendo convertirse en atentos vigilantes del escenario normativo, interno y comunitario, y como tales promotores del debate.

Difusión en el ámbito administrativo para el cambio normativo, para que las reparticiones públicas revisen su reglamentación o normas sectoriales, adecuándolas a las disposiciones supranacionales cuando pudieran contravenirlas; pues no cabe duda que son las instancias administrativas, las que deben hacer efectiva la norma comunitaria.

En este contexto, postulo la necesidad de que se debatan al interior de la administración, las implicancias de las decisiones en el contexto de la normativa existente, para la adopción de criterios de aplicación de las normas o, por lo menos, para el planteamiento de consultas a las instancias decisorias de la administración, incluso, considerando la adaptación de la normativa interna a la exigencia supranacional.

El otro sentido en el que considero recomendable explorar la posibilidad de implementar acciones es, más que un planteamiento concreto, una aspiración. Creo que los operadores administrativos deben asumir un rol activo y determinante para hacer que las disposiciones o decisiones comunitarias, pasen de declarativas a fácticas, sobre todo cuando por su contenido, tal condición sea necesaria para la adecuada aplicación de la norma supranacional, de modo que los miembros de la Comunidad perciban los efectos jurídicos, económicos y sociales que éstas entrañan.

En esta misma línea de pensamiento, son fundamentales las acciones de "control" o "seguimiento"; por ejemplo, de parte de la Secretaría de la CAN, que permita monitorear los mecanismos de implementación que adopten los países miembros, respecto de las decisiones. Puedo asegurar que no es ocioso preguntarse, ¿cuánto habrían contribuido, en pro de evitar las controversias que ahora involucran, incluso a dos países[36], tener implementado un mecanismo de seguimiento en capacidad de advertir oportunamente los eventuales efectos derivados de la expedición de normas internas de cuya interpretación se podía percibir su impacto en el contexto sub regional; con el marco jurídico de la Decisión 439 y la salvedad de su aplicación inmediata? La respuesta se encuentra expuesta en el caso comentado.

Las opciones planteadas en los párrafos anteriores, no son sino, un modesto

[36] En el caso que inspira esta ponencia uno de los dictámenes de la Secretaría tiene como quejoso a la República de Colombia y como quejado a la República del Perú. Una de las más importantes críticas a las teorías de los economistas clásicos la hizo la escuela de los institucionalistas, cuyo representante más destacado y original era Thorstein Veblen (Winsconsin 1857 - 1929), un filósofo norteamericano de ascendencia nórdica que cuando era joven hizo un trabajo sobre John Stuart Mill. En palabras de Alberto Supelano, Veblen criticó la plutocracia, el consumismo y el sabotaje industrial por parte de los propios industriales y, por este camino, sentó las bases de una teoría evolutiva de las instituciones económicas. Véase la "Presentación" que Alberto Supelano hace de sus ensayos. En Veblen, Thorstein, *Fundamentos de economía evolutiva. Ensayos escogidos*, Selección y Traducción de Alberto Supelano, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 10 y ss.

aporte y propuesta de acciones que resultan al menos recomendables y probablemente lógicas luego de la ocurrencia de un conflicto de intereses cuya relevancia transciende lo estrictamente jurídico y patrimonial; que no queda exclusivamente en el ámbito del interés privado de una u otra empresa; sino que pone a prueba la eficacia de nuestro sistema comunitario para afrontar y solucionar no solo el hecho controvertido; sino, antes que eso, la falta de conexión entre la normativa andina, el derecho interno y el criterio de los operadores administrativos, es esa la fisura que debemos curar y creo no equivocarme al considerar que la evaluación de las implicancias de un cambio en la política de publicidad de las normas de la Comunidad, es necesario y compete a la Comisión.

Con cierto pudor por adentrarme en un tema que excede mi especialidad, no puedo dejar de contemplar el reto que representa para la Comunidad, enfrentar, como bloque, un eventual acuerdo comercial con la Unión Europea. Ante tal posibilidad cabe analizar si la Comunidad Andina llega al nivel de competitividad que le permita afrontar ese desafío; para ello la calidad de sus instituciones y la consolidación de un marco legal uniforme y respetado por todos, en el ámbito comunitario es fundamental, con esta inquietud concluyo la ponencia, y dejo impresa una preocupación en tal sentido, compartiendo con el lector la apreciación de Andrés Oppenheimer sobre los bloques regionales en el siglo XXI, en su investigación periodística *Cuentos chinos: el engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*:

"La supranacionalidad es una necesidad económica, porque América Latina nunca va a poder competir con el bloque europeo, o asiático, a menos que tenga una economía de escala (...)

"El mundo se está dividiendo en tres grandes bloques de comercio: el de América del Norte y Centroamérica, que representa alrededor del 25 por ciento del producto bruto mundial, el de la Unión Europea, con un 16 y el de Asia, con un 23, aunque su proceso de integración recién se está iniciando. (...)

"En este contexto, los países de América Latina cuyas exportaciones no tengan acceso preferencial a alguno de estos tres grandes bloques de comercio mundiales quedarán marginados, y serán cada vez más pobres. Quedarse encerrados en la región, o crear un bloque puramente regional, será autocondenarse a la pobreza, porque el lugar que ocupa América Latina en la economía mundial es muy pequeño. La región apenas representa el 7,6 por ciento del producto bruto mundial, y el 4,1 por ciento del comercio mundial. O sea, casi nada. Y cada día que pasa sin que se integre a un mercado más grande, su presencia en el comercio internacional será menor (...). El mercado de América Latina será demasiado pequeño -y arriesgado- para justificar grandes inversiones extranjeras. De no integrarse a un bloque

más grande, la región continuará rezagada. Como en el juego infantil de las sillas, si América Latina no se inserta en uno de los grandes bloques mundiales, se quedará sin un lugar donde sentarse" (Oppenheimer, 2005, 36-37).

Lima, agosto de 2006.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Libros:

Del Pozo, Claudia. (2005). *Control difuso y procedimiento administrativo*. Lima. Palestra Editores.

Dormí, Roberto. (2005). *Derecho administrativo*. 1ra. Ed. Lima. Gaceta Jurídica.

García de Enterría, Eduardo. *et al.* (2006). *Curso de derecho administrativo*. 12ma. Ed. Lima – Bogotá. Palestra – Temis.

Morón Urbina, Juan Carlos. (2004). *Comentarios a la nueva ley del procedimiento administrativo general*. 4ta. ed. Lima. Editorial Gaceta Jurídica.

Novak Talavera, Fabián *et al. (*2003). *Derecho internacional público*. 1ra. ed. T. 1. Lima. Fondo Editorial del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Oppenheimer, Andrés. (2006). *Cuentos chinos: el engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. 9a. ed. Buenos Aires. Editorial Sudamericana

Obras colectivas:

Novak Talavera, Fabián. (2003). "De los tratados", en: Gutiérrez, Walter (ed). *La constitución comentada.* 1ra. ed. T. 1. Lima, pp. 757-783.

Publicaciones periódicas:

Castro Ausejo, Sheyla. (2006). "Control difuso: ¿protestad de la administración?", en: *Revista de Derecho Administrativo: Círculo de Derecho Administrativo*. núm 1, pp. 217-244.

Páginas institucionales en Internet:

Comunidad Andina de Naciones: http://www.comunidadandina.org

Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado del Perú: http://www.consucode.gob.pe

Baca, Mario.
"Igualdad de los contratistas andinos en licitaciones nacionales", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 453-474.

Los mecanismos de flexibilización en la Unión Europea, una solución para poder continuar

Miguel Martínez

Profesor / investigador de la
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia
correo electrónico
miguel.martinez@uexternado.edu.co

"Es imposible presentar hoy día un programa de acción creíble, si se considera como absolutamente necesario que en todos los casos sean franqueadas todas la etapas por todos los Estados al mismo tiempo. La diversidad objetiva de las situaciones económicas y financieras es tal que, si esta exigencia es planteada, el progreso sería imposible y Europa seguiría demorándose".

Informe Tindemans, 1975.

Este pequeño fragmento podría ser perfectamente algún extracto de alguna declaración de cualquier político o funcionario europeo después de la ampliación que se produjo en mayo de 2004. Sin embargo, como se puede apreciar es una frase extraída del Informe sobre la Unión Europea que se le encargó al primer ministro belga en el Consejo Europeo de París, en diciembre de 1974.

Es mi intención plantear el día de hoy en un principio la situación actual del proceso de integración europeo. A continuación, a través de una perspectiva histórica se comentarán los mecanismos de flexibilización que han hecho posible el avance del proceso de integración con el fin de demostrar, al finalizar esta ponencia, que son éstos los que garantizarán la continuación y profundización del proceso de integración.

Hoy en día se habla que la Unión Europea se encuentra en crisis. Sin embargo, no se puede generalizar dado que es un proceso de integración muy exitoso y que ha logrado muchos de los objetivos que se habían planteado los padres fundadores de las comunidades europeas más de cin-

cuenta años atrás. La Unión Europea es un espacio de paz, el mercado único es una realidad más o menos perfecta, la unión económica y monetaria es una realidad y la "Europa de los seis" se ha convertido en la "Europa de los veinticinco", quince años después de la caída del telón de acero.

No obstante, sí que se podría hablar de un estancamiento en el proceso de integración debido principalmente a dos razones: la parálisis del proceso de ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa provocada por los referendos negativos en Francia y Holanda (aunque dos Estados miembros – Luxemburgo y Estonia - lo ratificaron después de la negativa franco-holandesa) y que, tras la caída del muro de Berlín, la realidad internacional avanza mucho más rápido que el proceso de integración.

Adicionalmente persisten los problemas estructurales anexos al proceso de integración como el déficit democrático, la necesidad de combinar la legitimidad nacional con la legitimidad europea, la necesidad de construir una imagen única de la Unión Europea en el exterior, la lejanía de los ciudadanos del proceso de integración... Sin embargo, voy a concentrarme en el problema que gira alrededor de la creación de los mecanismos de flexibilización, es decir, en la dialéctica persistente entre "ampliación o profundización".

Los mecanismos de flexibilización se pueden encontrar desde la creación de la Comunidad Económica Europea en el Tratado de Roma. En un principio, sólo aparecían dos mecanismos de flexibilización a saber: los períodos transitorios otorgados a los estados para la eliminación paulatina de barreras que impidieran el buen funcionamiento del proceso de integración y el artículo 306 del Tratado de la Comunidad Económica Europea que versa sobre la compatibilidad de procesos de liberalización del comercio dentro de los seis estados fundadores de la Comunidad (el caso del Benelux)[1].

La década de los sesenta fue un período que se caracterizó por el crecimiento económico de los seis estados involucrados en el proceso y el contexto internacional no requería la intervención de las comunidades puesto que el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética enmarcaba la casi totalidad de los conflictos en el mundo. Por tanto, el proceso de integración pudo avanzar "fácilmente" para alcanzar al final de la década uno de los primeros objetivos del Tratado de la Comunidad Económica Europea que consistía en la Unión Aduanera.

En contraste, la década de los setenta supuso uno de los principales retos dentro del proceso de integración puesto que las comunidades se ampliaron a nueve estados y, debido al período de "distensión" de la Guerra Fría y la inclusión de Gran Bre-

[1] Urrea Corres, Mariola, "La cooperación reforzada en la Unión Europea", COLEX, Madrid, 2002.

taña dentro del proceso, Estados Unidos empezó a demandar una Europa de una sola voz que pudiera hacer frente a unos nuevos intereses diferentes de los de la potencia americana.

Sin embargo, este período se caracterizó por la inestabilidad económica internacional producto de las dos crisis petroleras y las fluctuaciones monetarias que afectaron directamente a los estados miembros. Por esta razón, esta década fue una época de ampliación, pero de poca profundización en el proceso de integración. Aun así se dieron avances en el proceso político de integración dado que se produjeron por primera vez elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo y se instituyó el Consejo Europeo como órgano director y político del proceso de integración. Por otra parte, y como antecedente de los mecanismos de flexibilización fuera del marco de los tratados, se creó la Cooperación Política Europea, primer indicio de la necesidad de que Europa requería de una sola voz en el contexto internacional.

Los años ochenta supusieron otro desafío para el proceso de integración europeo puesto que las dictaduras de Grecia, Portugal y España habían finalizado a mediados de la década anterior lo que se tradujo en negociaciones para la entrada de estos países a las Comunidades Europeas. No obstante, se requería de un cambio de mentalidad en el proceso de integración pues estos tres estados se caracterizaban en ese entonces por tener economías muy poco competitivas con respecto a la mayoría de los países miembros. Por lo tanto, Jacques Delors, gran impulsor del proceso de integración, promovió la primera modificación a los tratados a través del Acta Única Europea con el objetivo de crear un verdadero mercado único.

En el Acta Única Europea se introdujeron por primera vez en los tratados instrumentos jurídicos para la flexibilización del proceso de integración. El primero de ellos fue la Cláusula Opting Out referida solamente a razones económicas temporales para determinadas normas de derecho derivado. El segundo fue el llamado Nuevo Enfoque de la Comisión el cual pretendía la existencia de una regulación mínima de la comunidad permitiendo a los estados, en materia social o medioambiental, por ejemplo, medidas de protección más elevadas. Por último, introduce en materia de investigación y desarrollo, la posibilidad de que varios países participaran en programas siempre y cuando fueran financiados por ellos mismos[2].

Hasta este punto de proceso, todos los mecanismos de flexibilización que hemos mencionado tenían tres características principales las cuales cambiarían a partir de la entrada en vigor del Tratado de la

[2] Ibid.

Unión Europea en 1993. Dichas características son:

- Todas las medidas son de alcance temporal.
- Se refieren a materias limitadas, las cuales no pueden perturbar el funcionamiento del mercado interior.
- La utilización de cualquier mecanismo requiere de la notificación a las Instituciones Europeas[3].

El final de la década de los ochenta fue un punto de inflexión para el sistema internacional y también supuso la redefinición del proceso de integración europeo. A partir de este momento la Europa del Este que había permanecido bajo el régimen soviético comenzaría a demandar su ingreso a la que sería años más tarde la Unión Europea. Por lo tanto, el debate entre ampliación o profundización empezaba a ser crucial en el proceso de integración.

Esto se vio reflejado en un primer momento con la decisión de Helmudt Kohl de unificar las dos Alemanias puesto que dicha unificación podría acabar con uno de los pilares del proceso de integración europeo, el equilibrio entre Francia y Alemania. Así, estas dos potencias impulsaron el proceso para la creación de una unión política que se traduciría en el Tratado Maastricht de 1992 por el cual se crea la Unión Europea.

Este Tratado amplió los mecanismos de flexibilización dado que dio opción a los países de no participar en todo lo que el Tratado proponía, por ejemplo, el Protocolo Social del cual el Reino Unido no formó parte. La Cláusula Opting Out también fue utilizada para poder quedarse fuera de la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria, ya no solo por el hecho de no cumplir con los criterios de convergencia sino por el deseo de no participar en dicha unión. Además, no se estipuló una fecha límite para que el Reino Unido tuviera que participar y tampoco la obligación de notificar a las Instituciones el deseo de incluirse dentro de dicha tercera etapa.

Antes de continuar con la siguiente modificación de los Tratados en Ámsterdam, cabe mencionar uno de los mecanismos de flexibilización que comenzó a mediados de los ochenta y hoy en día es uno de los más importantes dentro del marco de los Tratados de las Comunidades: se trata del Acuerdo Schengen firmado por Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo fuera del marco de los Tratados en 1985, al que más tarde se fueron adhiriendo los demás Estados de la Unión además de Noruega e Islandia.

Este acuerdo entró a formar parte del tercer pilar, de carácter intergubernamental, en el Tratado de la Unión Europea cuando ya la mayoría de Estados de la

[3] Ibid.

Unión pertenecían al mismo. Sin embargo, a partir de la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997, todo el acervo Schengen entra a formar parte de los Tratados y empieza a obtener carácter de integración, pasando la mayoría de los temas al marco del primer pilar de la Unión Europea. Se convierte así en la primera cooperación reforzada a trece Estados (puesto que Reino Unido e Irlanda no forman parte de todo el Acuerdo) dentro del marco de los Tratados.

Sin duda, es la cooperación reforzada el principal avance de los muchos que se preveían y nunca se concretaron en la firma del Tratado de Ámsterdam. Por el contrario, este mecanismo, que permite la cooperación de varios Estados sin la necesidad de que todos los demás participen, no ha sido utilizado hasta el momento como instrumento para poder avanzar más rápido. Además, ha sido objeto de críticas como por ejemplo la de Araceli Mangas que piensa que la utilización de este mecanismo llevará al desarrollo de una *"Europa a la carta" la cual no beneficia en absoluto a nadie*; sin embargo, otros autores como Mariño Menéndez creen que es *"una alternativa a la concepción linealmente unitaria de la integración"*[4].

La cooperación reforzada es el mejor mecanismo para que los que puedan avanzar más rápido lo hagan, sin embargo, como quedó estipulado en el Tratado, era muy difícil de utilizar puesto que se necesitaba poder agotar todos los procedimientos antes de recurrir a dicha cooperación, además no se podía utilizar para cuestiones de mercado interior ni en cualquier competencia exclusiva de la Comunidad. Pero sin duda, con una Europa de veinticinco es necesario esta clase de instrumento que no paralice el proceso.

No obstante, en el segundo pilar (Política Exterior y de Seguridad Común) no se estipuló que se podía utilizar la cooperación reforzada por lo que se creó otro instrumento a iniciativa de los países neutrales que se llamó abstención constructiva que consistía en que un Estado, si no quería hacer parte de una acción o posición común de la Unión Europea, podía abstenerse de la participación, pero no por ello se lo impedía al resto de los Estados. Este es un buen mecanismo acorde con el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), ya que no tiene un desarrollo normativo tan elevado como las materias que se tratan en el primer pilar. Por último, también en el ámbito del segundo pilar se autorizó a los Estados la aplicación de Convenios con terceros u Organizaciones Internacionales siempre y cuando no fueran en detrimento de los preceptos del Tratado.

En el Tratado de Niza, lo que se hizo fue hacer extensiva la cooperación reforzada a la aplicación de las acciones y posiciones comunes del segundo pilar (no a la toma

[4] Ibid.

de decisiones sobre dichas acciones o posiciones). En realidad, como se había nombrado antes, resulta mucho más útil la abstención constructiva puesto que el objetivo es que toda la Unión Europea actúe con una sola voz y, aunque sólo participen un número determinado de Estados, se puede vislumbrar un objetivo claro en la actuación de la Unión.

Para terminar este pequeño recorrido histórico, cabe mencionar el aún no ratificado por todos los Estados, aunque si firmado, Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, el cual también aporta un mecanismo de flexibilización importante en materia militar y de defensa, temas excluidos en estos tipos de mecanismos durante todo el proceso de integración. Se trata de la cooperación estructurada, la cual permite que dos o más Estados miembros de la Unión puedan emprender acciones dentro del marco europeo, comprometiéndose a mantener una parte importante de su presupuesto destinada al ámbito militar.

Así, se llega a la actualidad de una Europa de veinticinco miembros y muy seguramente en enero del siguiente año ya serán veintisiete y más tarde hasta veintinueve o treinta, donde el proceso cada vez se vuelve mucho más complicado ya que estas ampliaciones suponen, en principio una Unión más grande *(ampliación),* pero sin duda mucho más asimétrica y heterogénea donde la *profundización* en el proceso de integración cada vez será más difícil.

Aquí entra a jugar la teoría de la flexibilización que numerosos autores han explicado a partir de posibles soluciones que tienen diferentes matices y, por lo tanto, cada una de ellas lleva a un destino diferente. Sólo nombraré cuatro que son las que considero más viables dada la coyuntura actual.

La primera de ellas consiste en la famosa *"Europa a la carta",* por la cual el ex primer ministro John Major abogaba y que rompería, sin duda, todo lo conseguido hasta el momento, puesto que dicha Europa consiste en que cada Estado participe de aquello que le beneficie y quiera, dejando de lado los objetivos comunes de la integración que, a mi modo de ver, han hecho posible que se pueda llegar a este punto del proceso. El ejemplo perfecto de este tipo de comportamiento lo encontramos en la no firma del Protocolo Social por parte de Reino Unido, mencionada en el aparte anterior.

En segundo lugar, hay quienes defienden una *"Europa de geometría variable"*, la cual consiste en que si un Estado no quiere o no puede participar al ritmo de los demás, puede excluirse del proceso transitoriamente hasta que adquiera las condiciones para continuar o simplemente decida que va a ser lo mejor para él. Un ejemplo sería la Unión Económica y Monetaria en el caso del Reino Unido que se excluyó voluntariamente de participar hasta que ellos mismos decidieran hacerlo.

En tercer lugar, se encuentra la más adecuada que sería la *"Europa de varias velocidades"* que consiste en que si un Estado

no puede avanzar al ritmo de los demás, no impide ni paraliza el proceso sino que se incorpora al mismo cuando esté en condiciones de hacerlo. Es el caso de Suecia con la Unión Económica y monetaria, ya que en principio no pudo entrar a la tercera fase porque no cumplía con los criterios de convergencia estipulados en el Tratado de Maastrich y que eran de obligatorio cumplimiento.

Por último, quiero nombrar una Europa que hoy en día sería imposible de imaginar aunque muchos abogaban por ella y es la *"Europa de un núcleo duro"* formado por Francia y Alemania. Hoy en día, el primero de ellos ha sido la principal causa de parálisis del proceso y no se encuentra en condiciones de asumir el impulso que necesita Europa, además se ha caracterizado por no responsabilizarse ni tomar medidas al respecto por lo que la voluntad política que se necesita para dar continuidad al proceso de integración no existe.

El panorama no es muy alentador, ya que la coyuntura no está permitiendo que se avance al ritmo que lo venía haciendo desde la firma del Tratado de la Unión Europea. Hoy las asimetrías entre los Estados miembros son mucho más notorias, los Estados grandes han decidido dejar de ser tan solidarios y el presupuesto de la Unión Europea ha descendido del 1, 27% al 1,04%, los conflictos internacionales siguen siendo un gran reto para la Unión y los nuevos miembros se inclinan por confiar más en la OTAN que por crear unos intereses europeos diferentes de los de Estados Unidos.

Todo esto provoca que se empiece a pensar cómo va a ser posible avanzar en el proceso y, sobre todo, en las dos problemáticas que nombraba al principio, la de la ratificación de la Constitución Europea y el que la Unión Europea consiga ser un actor principal en la resolución de conflictos fuera de sus fronteras.

Para abordar el primero de los problemas se podría, como ya han mencionado algunos Jefes de Estado de la Unión, ir avanzando en los aspectos nuevos que propone el texto y que no son demasiado polémicos, como la puesta en marcha del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores o las cooperaciones estructuradas antes mencionadas. La *Política de Vecindad* es un instrumento que se ha puesto en marcha y no forma parte de los Tratados.

Para la solución del segundo problema es clara la necesidad de una voluntad política por parte de los Estados de participar dentro del marco de los Tratados. Sin embargo, teniendo en cuenta la asimetría de los Estados que componen hoy la Unión Europea, habría que analizar si es muy difícil crear un interés común para la actuación de la Unión fuera de sus fronteras ya que cada área de Europa tiene una zona de influencia diferente y los intereses, por lo tanto, no convergen.

Para ilustrar un poco este último punto se pueden apreciar los intereses diversos en cuanto a dos de las estrategias de la Unión Europea en Rusia y en el

Mediterráneo. Con la Europa de los quince, el Mediterráneo afectaba a una parte importante de los estados. Ahora con la Europa de los veinticinco se ven mucho más Estados afectados por las relaciones que se mantienen con Rusia. Así cabría plantearse estrategias que incluyeran la participación en cada zona de los Estados que se ven más o menos afectados, pero dentro del marco de los Tratados y en nombre de la Unión Europea, para que se pueda mantener esa imagen de unidad que le permita encumbrarse como ese actor internacional que el mundo necesita.

Si creo que es posible una Unión en la diversidad, pero también creo que hay que diferenciar entre el marco de los intereses de los Estados y los de la Unión e intentar que converjan al máximo para que se pueda actuar en conjunto, porque si algo es notorio en el proceso de integración europeo es que si no tienen intereses comunes (los Estados y la Unión) dentro del ámbito europeo no se puede avanzar en dicho proceso. Sin embargo, también pienso que sólo se puede avanzar cuando los Estados están preparados para ello, pero con veinticinco Estados tan heterogéneos sería ridículo pensar que todos van a estar preparados para seguir el ritmo que la coyuntura internacional impone.

Por lo tanto, la flexibilidad en el proceso es una necesidad para hacer frente a los retos que plantea el sistema internacional y también para hacer posible que el proceso de integración al interior no se frene como ha ocurrido en otros períodos de la historia. Pero la flexibilidad no significa la pérdida de un rumbo en común y mucho menos la exclusión de Estados que por su condición no pueden seguir el tren de la integración; significa que se debe seguir siendo solidarios y seguir teniendo la imaginación y la capacidad de improvisación calculada que se ha tenido hasta ahora para poder afirmar que es el proceso de integración más avanzado del planeta.

Martínez, Miguel.
"Los mecanismos de flexibilización en la Unión Europea, una solución para poder continuar", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 475-482.

El diálogo político como pilar de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina:

reflexiones sobre su desarrollo y contenido

Michel Levi Coral

Abogado de la Universidad Católica del Ecuador. Experto en relaciones internacionales y políticas comparadas. Profesor e investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar.

correo electrónico

mlevi@uasb.edu.ec

El diálogo político es un mecanismo que ha implementado la Unión Europea en los acuerdos suscritos con América Latina a nivel regional, subregional y bilateral, para profundizar el nivel de sus relaciones en el marco de la política exterior y tratar aspectos que no serían considerados en acuerdos específicos de carácter comercial o en los relativos a la cooperación.

En el esquema actual de las relaciones constituye uno de los tres pilares, junto con las relaciones económicas y la cooperación al desarrollo[1] (Freres, *et al.*, 2006, 6) que interactúan entre sí. El diálogo político es un elemento diferenciador en las relaciones que mantiene la Unión Europea a nivel birregional, en el marco de su política exterior.

[1] Este tema ha sido motivo de un evento organizado en Madrid, España, cuyo objetivo fue analizar: ¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, efectuado en mayo de 2006 previo a la IV Cumbre Unión Europea – América Latina celebrada en Viena, Austria. El análisis y las conclusiones del evento, en buena parte se recogen en este documento y han servido como fuente y base para fortalecer el análisis sobre la importancia del mecanismo de diálogo político como elemento importante y diferenciador del esquema de las relaciones interregionales.

En efecto, los acuerdos que América Latina ha generado con otros actores internacionales (bilaterales o regionales) no tienen este componente, por lo menos no de forma específica[2] como en el caso de los suscritos con la Unión Europea.

Este pilar de las relaciones birregionales ha generado diversas percepciones entre los analistas que hacen el seguimiento al estado y evolución de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

En efecto, para algunos el diálogo político es un mecanismo eficaz y diferenciador del esquema convencional de manejo de relaciones bilaterales, que siempre es susceptible de mejorar[3] (Freres, *et al.*, 2006, 6); para otros su contenido se ve afectado en la práctica por falta de ejecutividad y exceso de declaraciones, al igual que por un desconocimiento en cada una de las partes de las competencias y mecanismos que hacen posible la implementación de los acuerdos (Torrent, 2005, 20).

A escala regional el diálogo político se ha referido en su contenido a temas como la estabilidad política, la consolidación del Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, la integración regional, la lucha contra la droga y los delitos conexos, y el tráfico de armas y personas, entre otros (Soriano, *et al.*, 2002, 72).

El modelo de relación interregional que se ha adoptado entre la Unión Europea y América Latina ha generado diferentes canales y procesos múltiples de diálogo, negociación y toma de decisiones en los que interactúan diferentes actores políticos, en los que la Unión Europea refleja su particular construcción institucional y reparto de competencias (Sanahuja, *et al.*, 2004, 84).

Esta serie de reflexiones nos lleva a analizar los alcances del diálogo político en el marco de las relaciones entre las dos regiones. En el transcurso de este documento se podrá observar la forma en que el diálogo se ha manejado, los medios que ha utilizado y algunas consideraciones en torno a cómo podría convertirse en mecanismo eficaz en las relaciones Unión Europea - América Latina.

ESQUEMAS DE DESARROLLO DEL DIÁLOGO POLÍTICO EN LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA

El diálogo político entre las dos regiones se ha dado bajo diferentes instancias y canales como son: el diálogo interparla-

[2] Los acuerdos bilaterales suscritos por diversos países con los Estados Unidos de América se centran en fortalecer el intercambio comercial (Tratados de Libre Comercio). De igual forma, otros acuerdos entre regiones como el APEEC con Asia se concentran en los aspectos de facilitación comercial e intercambio, en los que si se consideran factores de política exterior, pero limitados a los tópicos del Acuerdo.

[3] Debo señalar que me encuentro en los que piensan de esta forma, sin por ello desmerecer a la posición que mantiene que el diálogo político carece de contenido y pone en duda su implementación como pilar de las relaciones birregionales.

mentario; los diálogos grupo a grupo de carácter regional (UE-Grupo de Río) y subregional (Centroamérica, Mercosur y Comunidad Andina); interregional en las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno; y bilateral con estados que han suscrito Acuerdos de Asociación de cuarta generación (México, Chile).

No pueden dejar de considerarse otros esquemas de diálogo que se han generado en los últimos años, como es el diálogo institucionalizado con la sociedad civil que la Unión Europea ha mantenido desde el año 2002 con el objeto de contar con una visión diferente del estado de las relaciones birregionales[4].

El **diálogo interparlamentario** tiene más de treinta años de existencia y se ha desarrollado entre actores bien definidos: Parlamento Europeo, PE, y Parlamento Latinoamericano, Parlatino. Se encuentra institucionalizado, sus reuniones son periódicas y se celebran cada dos años. Constituyen la primera manifestación formal de diálogo político interregional, con una agenda que actualmente se orienta a aspectos de desarrollo social, integración regional y globalización.

Los actores que participan en este diálogo no tienen similar naturaleza y competencias: el PE es una institución de la Unión Europea, mientras el Parlatino es un organismo intergubernamental que no tiene anclaje en ninguna entidad de integración.

Los resultados de este diálogo se han dado sobre todo en la promoción de la democracia y la paz en América Latina; y promover la cooperación para el desarrollo en la región a través de los mecanismos de la Comunidad Europea. Como proyección el diálogo interparlamentario podrá tener mayor utilidad, desarrollo y resultados en el futuro, en el marco de la cooperación con parlamentos subregionales como el Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (Sanahuja, 1999, 10).

Los diálogos grupo a grupo de carácter regional, subregional y bilateral, se han dado en principio en forma de reuniones ministeriales para tratar aspectos específicos de las relaciones, que no involucren negociación de tratados o de aspectos comerciales.

El diálogo entre la Unión Europea y el Grupo de Río[5] permitió contar con un

[4] El objetivo de este trabajo no es realizar un análisis especializado sobre los alcances del diálogo político con los diferentes actores, sino dar una visión general sobre el estado del diálogo como pilar de las relaciones. Para mayores detalles sobre los alcances del diálogo UE-Sociedad Civil recomiendo revisar la siguiente página web: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/csd.htm.

[5] El Grupo de Río, en un principio "Grupo de los 8", nació a partir del Grupo de Contadora y Grupo de Apoyo. En 1990 se sumó un representante rotatorio de Centroamérica y otro del Caribe. En 2000 se incorporaron todos los países centroamericanos. Actualmente se encuentra conformado por 19 países.

actor regional que represente a América Latina[6], así como generar un diálogo institucionalizado a partir de 1990, a través de una reunión ministerial anual, cuya temática se ha centrado en la consolidación democrática, seguridad y respaldo a los procesos de paz en la región.

Sin embargo, a raíz de la aparición de las cumbres birregionales de jefes de Estado y Gobierno, este mecanismo ha quedado superado[7], más aún cuando los temas a los que se ha referido tradicionalmente son privilegiados en otros marcos institucionales, como la Organización de Estados Americanos OEA (Sanahuja, *et al.*, 2004, 87-88).

El diálogo ente la Unión Europea y los entes de integración subregional (Comunidad Andina y Centroamérica) ha sido más estructurado, sobre todo a partir de los años 90 con la suscripción de Acuerdos de Cooperación de segunda generación, en los que se incluyó al diálogo político como parte de la estructura de las relaciones a este nivel, pero que generó un marco de reuniones a nivel ministerial para tratar aspectos de comercio y cooperación.

En 1996, a través de una declaración conjunta, se incluye el mecanismo de diálogo político con la Comunidad Andina, con el interés de mejorar el tratamiento que se daba a este organismo de integración, frente al que se les otorgó a Chile, México y Mercosur en las negociaciones de Acuerdos de Asociación.

La Comunidad Andina y Centroamérica contaron con un acuerdo de diálogo político y cooperación de tercera generación a partir del año 2003, con el objeto de incorporar en un solo documento los tres pilares que conforman las relaciones con la Unión Europea, hasta que se concrete la negociación de un Acuerdo de Asociación de cuarta generación.

El tratamiento de Mercosur ha sido diferente al de los otros entes de integración subregional. En 1996 se establece un Acuerdo Marco de Cooperación Interregional en el que existe un mecanismo de diálogo institucionalizado a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, Ministerial y de altos funcionarios, desarrollado en reuniones paralelas a las conferencias con el Grupo de Río, cumbres birregionales y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este esquema de reuniones se ha mantenido para la Comunidad Andina y Centroamérica.

El objetivo de las diferentes reuniones ha sido desde un comienzo el generar un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Mercosur, que hasta el momento

[6] Como fue en un principio el espíritu del Grupo de Río, al no existir otra organización o mecanismo que pudiera asumir los aspectos políticos del diálogo en ese momento.

[7] Lo que se demuestra en la baja participación de actores de la UE, sobre todo, en las reuniones que se han convocado. Al parecer el Grupo de Río ha quedado como un interlocutor de forma, pero con poca capacidad de gestión, al no tener vinculación directa con los estados miembros.

no se ha concretado, sobre todo por diferencias en el esquema de las negociaciones de apertura comercial.

El diálogo a nivel bilateral se lo ha realizado únicamente con México y Chile, estados que suscribieron Acuerdos de Asociación de cuarta generación en los años 2000 y 2002 respectivamente, en los que se incluyen los mecanismos de diálogo a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, Ministerial, altos funcionarios e interparlamentario, que han tenido uso limitado a pesar del potencial que tendrían para tratar aspectos particulares de política exterior, considerando la influencia de los dos estados en la región (Sanahuja, *et al.*, 2004, 91).

Las cumbres interregionales, por su alcance en lo que se refiere al desarrollo de los mecanismos de diálogo, van a ser tratadas a continuación.

LA ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR EN LAS RELACIONES BIRREGIONALES: ASPECTO QUE DEBE CONSIDERARSE EN EL DESARROLLO DEL DIÁLOGO POLÍTICO

El hecho de que la Unión Europea participe como actor directo en los acuerdos celebrados con América Latina, en el marco de la ejecución de la Política Exterior y de Seguridad Común PESC, así como en el ámbito intergubernamental, en muchos casos no ha sido bien comprendido por la contraparte, sobre todo por los diferentes niveles de ejercicio de competencias que existen en la Unión Europea.

En este aspecto la Comunidad Europea al contar con la personalidad jurídica para suscribir acuerdos con terceros, por ser una competencia exclusiva, es la institución que participa junto con los veinticinco estados miembros de manera conjunta e integrada en el desarrollo de las relaciones con América Latina[8] (Torrent, 2005, 6-13).

El diálogo político entre la Unión Europea y América Latina se manifiesta a través de la distribución de competencias entre los actores europeos: estados miembros, Comunidad Europea, las diferentes instituciones comunitarias y la Unión como tal, que refleja su particular construcción institucional.

En efecto, en una reunión ministerial los representantes de la Unión Europea pueden actuar como representantes nacionales, en el esquema intergubernamental, y como integrantes del Consejo de la Unión Europea, en el comunitario, de acuerdo con las competencias que afecten

[8] El análisis que hace Ramón Torrent en el documento "Las relaciones Unión Europea – América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política", presentado en la conferencia inaugural de OBREAL, constituye un interesante referente en torno a la participación de la Unión Europea como

los temas que deban tratar.

Por ejemplo en los Acuerdos de Asociación son competencias comunitarias exclusivas de la Comunidad el comercio de bienes, el diálogo político institucionalizado en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, que es intergubernamental, y en asuntos relativos a la política exterior de los estados miembros, en los que se actúa de forma concertada en el marco de la Unión (Sanahuja, *et al.*, 2004, 85).

La aplicación de las relaciones exteriores a partir del esquema de distribución de competencias comunitarias dio como resultado el avance en la generación de acuerdos subregionales y bilaterales con la Unión Europea. Al no representar erogación presupuestaria y definir una relación preferencial con otros bloques, sobre todo en el aspecto comercial, podían recibir la aprobación del Consejo Europeo sin objeciones.

Sin embargo, los acuerdos de tercera generación que incluyen el mecanismo de diálogo político, fueron tachados de vacíos por algunos analistas (Torrent, 2005, 14-19), al establecer aspectos de cooperación sin financiamiento y promover el comercio sin acceso preferencial.

Por esta razón, la Unión Europea, en el marco del diálogo político propone a actores seleccionados[9], sobre todo a nivel bilateral, generar una relación más avanzada utilizando acuerdos de cuarta generación que incluyen un modelo de asociación de doble vía, en la que las obligaciones son compartidas por las partes.

LAS CUMBRES COMO UN MEDIO AVANZADO DEL DIÁLOGO POLÍTICO BIRREGIONAL

El medio que ha institucionalizado al más alto nivel el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina es la celebración periódica de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las dos regiones para tratar una agenda previamente establecida.

Para algunos analistas el mecanismo de cumbres ha sufrido un cierto grado de agotamiento, por exceso de retórica y poco seguimiento en los resultados producto

como bloque regional en la implementación de la Política Exterior y de Seguridad Común PESC, a través de la gestión de diferentes acuerdos interregionales, sobre todo con América Latina, tema que nos interesa. No es materia de este documento analizar la estructura de toma de decisiones y manejo de competencias comunitarias en política exterior, por lo que para tener una idea más precisa sobre este tema, sugiero revisar este estudio. De igual forma es pertinente mirar el trabajo realizado por José Antonio Sanahuja, bajo similares consideraciones, que consta en el artículo "Un diálogo estructurado y plural", publicado en el número 189 de la Revista *Nueva Sociedad*.

[9] Actores seleccionados entre los que se cuentan México, Chile y Mercosur. Los otros organismos de integración como CAN y SICA debieron esperar hasta la Cumbre de Viena en 2006, para calificar e iniciar negociaciones con el objeto de contar con Acuerdos de Cuarta Generación que incluyan el modelo de asociación con la Unión Europea.

de los compromisos asumidos durante las Cumbres (Freres, *et al.*, 2004, 110-124); (Freres, *et al.*, 2006, 6).

Sin embargo, las cumbres han permitido reunir en una misma mesa a todos los "tomadores de decisiones" de las regiones para tratar temas de interés común, algo que no hubiera sido posible pensar en las décadas pasadas cuando se adolecía justamente de falta de interlocutores a nivel regional.

De la misma manera, al margen de las cumbres se han desarrollado eventos empresariales y de la sociedad civil, en los que han participado actores que normalmente no tienen acceso a la toma de decisiones al más alto nivel, para expresar sus ideas favorables o contrarias sobre los temas que se discuten en esos foros (Silva, 2006, 17-18). Hasta la fecha se han celebrado cuatro cumbres entre la Unión Europea y América Latina, con diferente alcance, pero bajo un mismo esquema institucional que ha permitido mejorar el tratamiento de los temas establecidos en cada ocasión[10].

En 1999 se celebró la Primera Cumbre en Río de Janeiro, Brasil, en la que se estableció el Proyecto de Asociación Estratégica Birregional. Con una agenda ambiciosa de la que salieron cincuenta y cinco prioridades, con fuerte sesgo hacia temas comerciales, los resultados reales fueron más puntuales: Anuncio del Acuerdo de Asociación con México e inicio de las negociaciones para Acuerdos de Asociación con Chile y Mercosur.

Al margen de la cumbre se realizó el Primer Foro de la Sociedad Civil y un Foro Empresarial. Para que los compromisos tuvieran seguimiento se creó un Grupo Birregional de funcionarios que, en su primera reunión, redujo las cincuenta y cinco prioridades a un número manejable de once.

En 2002 se reunió la Segunda Cumbre en Madrid, España. Todavía bajo el efecto del 11-S, la agenda se concentró en cuestiones de seguridad (terrorismo, inmigración, narcotráfico) entre los temas principales.

El logro formal fue la suscripción del Acuerdo de Asociación con Chile y el inicio de negociaciones para suscribir Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación de tercera generación con la CAN y SICA.

Otros logros institucionales remarcables fueron el lanzamiento de los Programas de la Comisión Europea: ALIS, para la sociedad de la información, y ALBAN, para formación universitaria.

Con mayor preparación, se realizaron otras actividades como encuentros de la sociedad civil, foros empresariales y reuniones ministeriales sectoriales.

En 2004 se celebra la Tercera Cumbre

[10] En este punto del trabajo se va a realizar una revisión sumaria de las Cumbres Unión Europea –América Latina desde la perspectiva del diálogo político.

en Guadalajara, México, con una fuerte orientación hacia el tratamiento del tema principal de la agenda: la cohesión social, propuesta con anterioridad por la Comisión Europea. Sin embargo, en esta ocasión los temas fueron más precisos y se refirieron a generar una postura común a favor del multilateralismo, la cohesión social necesaria para el desarrollo en América Latina , y el fortalecimiento a los procesos de integración regional (Celare, *et al.*, 2005, 22-30).

En los logros formales se esperaba la suscripción del Acuerdo de Asociación con Mercosur, que no se dio por falta de acuerdo entre las partes. No se dieron logros institucionales en esta Cumbre.

La Cuarta Cumbre se acaba de celebrar, este año 2006, en Viena, Austria. Con una agenda moderada, basada en doce puntos y centrada en el fortalecimiento de los procesos de integración en la región, entre los que se destacan también los referentes a democracia y derechos humanos, fortalecimiento del multilateralismo, lucha contra el terrorismo, crimen organizado y drogas, cooperación para el desarrollo y migración (Silva, 2006, 2-4).

Es destacable a nivel formal el lanzamiento de las negociaciones para suscribir un Acuerdo de Asociación con Centroamérica y la posibilidad de que la CAN siga ese camino, si es que logra un acuerdo a nivel interno para alcanzar ese objetivo.

De igual forma, para mantener el seguimiento de los temas principales de la Cumbre, se vinculó a la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, como entidad vinculada directamente con este tema. La experiencia de las Cumbres Iberoamericanas permitirá que los compromisos adquiridos en Viena puedan ser tratados en el foro Iberoamericano, lo que de alguna forma permitirá que no se diluyan hasta la nueva Cumbre que va a realizarse en la ciudad de Lima, Perú, en 2008.

La Cumbre de Viena refleja perspectivas en la estructura del diálogo político birregional, sujeto a limitados resultados hasta este momento. La falta de compromiso político, seguimiento y sobre todo interés, podría conspirar en el futuro de las Cumbres Unión Europea - América Latina.

Este es un punto en el que la Comisión Europea, como contraparte promotora del esquema de diálogo no puede darse el lujo de fallar. Por esta razón en la comunicación hecha al Consejo y Parlamento Europeo (COM 2005 – 636 final) para "Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina", en el capítulo referente a la estrategia, propone elementos de respuesta y propuestas para dar un nuevo dinamismo a la Asociación Estratégica Birregional.

Al respecto propone identificar y definir adecuadamente los objetivos del diálogo político, para lo que recomienda:

- Modular el diálogo político en función de las necesidades, con los interlocutores apropiados, ya sea a nivel birregional, bilateral o subregional, sobre temas

muy bien definidos.
- Seleccionar un número limitado de temas.
- Garantizar que el diálogo político se prepara en reuniones de altos funcionarios (en formato tipo troika).
- Organizar regularmente reuniones informales de diálogo político a nivel de altos funcionarios con algunos países según las necesidades (Comisión Europea, 2006, 10).

Es notoria la evolución del diálogo político a nivel birregional, subregional y bilateral, que se evidencia en:

- La continuidad de las reuniones y el interés mostrado por los actores birregionales en participar.
- La evolución de la agenda, a pesar de que en algunos casos pueda contener retórica, estar sujeta a falta de recursos y coordinación para su implementación.
- La participación de nuevos actores no oficiales en diversos foros aporta nuevos aspectos al tratamiento de los temas birregionales y una visión diferente sobre su alcance.

La eficacia de los medios utilizados para el diálogo político es relativa y depende de cómo éstos se ajustan a los desafíos actuales de las relaciones, que se sujetan a las cambiantes realidades de la Unión Europea y América Latina.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL DIÁLOGO POLÍTICO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

América Latina no es una prioridad en el marco de la política exterior de la Unión Europea, sin embargo, constituye un aliado estratégico imprescindible para el fortalecimiento de posiciones en el marco multilateral.

Por esta razón, se requiere de un diálogo político eficaz a todos los niveles que permita estructurar y fortalecer las relaciones birregionales, encaminadas hacia la consecución de resultados prácticos.

El diálogo a nivel subregional y bilateral (CAN, SICA, Mercosur, Chile y México) ha generado propuestas específicas a nivel temático (comercio, economía, cooperación) que están en vías de concreción a través de la negociación o innovación de Acuerdos de Asociación, que constituyen resultados concretos generados en el marco de las relaciones birregionales.

En el caso de la CAN, ha generado una concienciación sobre la importancia de fortalecer el proceso de integración para ser considerado como un actor válido en el contexto global.

Al respecto se han implementado acciones específicas, como el proceso de valoración de la integración andina, que ha contado con el soporte técnico y financiero de la Unión Europea.

De forma similar ha ocurrido con la

SICA, que ha mostrado mayor cohesión a nivel estructural, lo que ha permitido que en la cumbre de Viena 2006 se inicien las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

La creación de mecanismos de coordinación permanente e institucionalizado puede ser útil a nivel birregional, para mantener una orientación permanente de la evolución de las decisiones tomadas en las cumbres.

Sin embargo, en los niveles subregionales y bilaterales se requiere que exista apropiación de esas decisiones, en el marco institucional de los órganos de integración y de los estados miembros, para que se generen resultados tangibles.

La participación de los actores no oficiales calificados, debe coordinarse en todos los niveles del diálogo, con el objeto de contar con un aporte específico que le otorgue mayor dinamismo, vitalidad y legitimidad.

En el caso específico de la CAN es preocupante observar el nivel de deslegitimación como proceso de integración, producto de la falta de consenso entre sus miembros, y que ha dado como resultado la obstaculización del desarrollo de la integración andina a nivel interno y en la evolución de sus relaciones con la Unión Europea.

En resumen, el diálogo político ha demostrado ser un mecanismo eficaz para el desarrollo de las relaciones Unión Europea y América Latina, sin embargo, si fuera estructurado de una forma más óptima, observando la dinámica propia de los actores y la evolución de los temas, podría acercarse más a la consecución de los objetivos de la Asociación Estratégica Birregional.

BIBLIOGRAFÍA

Celare. (2005). "Antecedentes y resultados de la III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea", en: Celare (ed.): *Proyecciones de los consensos de Guadalajara*, Santiago de Chile, pp. 19 -33

Comisión Europea. (2006). "Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina", Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Freres, Christian. (2004). "¿De las declaraciones a la Asociación Birregional?", en: Revista *Nueva Sociedad*, núm. 189, pp. 110 - 124.

Freres, Christian. (2006). ¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, Madrid, Casa de América, FRIDE, Fundación Carolina, ICEI.

Sanahuja, José Antonio. (1999). "25 Años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999", Luxemburgo, Parlamento Europeo, Dirección de Estudios.

Sanahuja, José Antonio. (2004). "Un diálogo estructurado y plural", en: Revista *Nueva Sociedad*, núm. 189, pp. 80 - 96.

Silva, Cristina. (2006). "Eventos Paralelos", en: *Eurolat Carta Informativa*, núm. 70, pp. 17 - 18

Soriano, Juan Pablo. (2002). "América Latina: Entre la esperanza y la desilusión", en: Barbé, Esther

(Ed.): *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacion*al, Barcelona, pp. 72.

Torrent, Ramón. (2005). "Las relaciones Unión Europea – América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política", Barcelona, OBREAL-EULARO.

Páginas Web:

Comisión Europea. Relaciones con la Sociedad Civil en América Latina: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/csd.htm

Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa Celare: http://www.celare.org/iii-cumbre/iii-cumbre.htm

Levi Coral, Michel.
"El diálogo político como pilar de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: reflexiones sobre su desarrollo y contenido", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 483-493.

Reseñas

Reseñas

LIBROS

Patti Londoño Jaramillo – Luis Fernando Jaramillo Correa. *Naciones Unidas a través de la mirada de sus secretarios generales.* Bogotá, Universidad Externado de Colombia – Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales – Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, 2006, 319 págs.

Este documento excepcional se constituye en un invaluable instrumento para conocer la historia de las Naciones Unidas, "que cuenta hoy con 191 países miembros tras los ingresos de Timor Oriental y Suiza en la 57 Asamblea General, en septiembre de 2002". Los autores hacen un amplio recuento del trabajo de los secretarios generales, que desde 1946, con el noruego Trygve Lie, hasta Kofi Annan, de Ghana, ha tenido esta Organización. Así, este libro recoge algunos de los temas abordados por la ONU, en especial por la Secretaría General, y que son importantes en dos campos vitales: "la paz y seguridad internacionales, y el desarrollo económico y social".

Es imperativo tener en cuenta que "La elección del Secretario General de Naciones Unidas está en manos del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. En una primera instancia, el Consejo de Seguridad examina los candidatos y, cuando hay consenso en este órgano, adopta una resolución recomendando la candidatura a la Asamblea General para la elección". De esta forma, es posible entender la influencia de la Secretaría en muchas de las decisiones que toma la Organización, y se entiende que los secretarios justifiquen y defiendan este organismo, "a pesar de las críticas de ineficiencia, ineficacia y burocratización provenientes de algunos sectores de la opinión pública".

Naciones Unidas a través de la mirada de sus secretarios generales, es una útil investigación que estudia "los principales momentos de Naciones Unidas a través de la mirada de sus secretarios generales: la historia y los acontecimientos que marcaron el devenir del mundo y que fueron consignados en sus informes anuales sobre la labor de la Organización". Dicen, además, los autores que "Es premeditado el hecho de que hayamos consultado únicamente las memorias de los secretarios, no sólo para darles un tratamiento equitativo sino para poder saber cuál era su pensamiento exacto sobre la Organización, expresado en estas publicaciones editadas bajo su supervisión y sin pasar por el filtro de otros autores".

Se desarrolla el trabajo, después de una breve "Historia y política en la era de

Naciones Unidas", en seis partes. 1. "Los secretarios generales de la justificación": a) Trygve Haldvan Lie – Período 1946-1953; b) Dag Hammarskjöld – Período 1953-1961; U Thant – Período 1961-1971. 2. "Los secretarios generales del equilibrio y la prudencia": a) Kurt Waldheim – Período 1972-1981; b) Javier Pérez de Cuéllar – Período 1982-1986. 3. "Los secretarios generales del reordenamiento": a) Boutros Boutros-Ghali – Período 1992-1996; b) Kofi Annan – Período 1997-2002 (segundo período hasta 2006). 4. Operaciones de paz y conflictos regionales. 5. Derechos humanos. 6. Derecho al desarrollo. Reflexiones finales, bibliografía y anexos, acompañan al final la obra.

Esta apretada síntesis del contenido permite ver cuáles han sido las preocupaciones más significativas de la Secretaría General de las Naciones Unidas, y cómo se han orientado las políticas que tratan de resolver los problemas más graves que ha tenido el mundo desde 1945, cuando la Carta de Naciones Unidas, redactada en San Francisco, Estados Unidos, fue aprobada "por 50 naciones, entre ellas Colombia, más Polonia que se unió a la ratificación inicial". Hoy sabemos que los conflictos se han extendido y el papel protagónico de la ONU está en juego: pocas son las posibilidades de influir oportunamente en las decisiones que toman los países que son potencias mundiales, pues a sus gobernantes les falta la voluntad política necesaria para alcanzar la paz, la seguridad y el desarrollo equilibrado del mundo.

Este libro se convierte en un instrumento fundamental para los estudiantes y los estudiosos del devenir del mundo moderno y, al mismo tiempo, podrán "evaluar cómo Naciones Unidas se ha debatido entre ser significativa y parecerlo, siempre que ha acometido la solución de los conflictos del mundo". En las Reflexiones finales, los autores dicen que "La encrucijada del multilateralismo en el siglo XXI no es diferente a los momentos de grandes retos que ha tenido la Organización en el pasado. El presente testimonio de los secretarios generales presenta la evolución de la Organización a través de las miradas de los mayores administradores de las decisiones de los Estados miembros. Todos ellos fueron defensores del multilateralismo y se comprometieron con los principios y objetivos de la Carta de San Francisco. Todos trataron de encontrar los nichos donde la Secretaría podía trabajar y contribuir con la evolución de la política y las relaciones internacionales".

Luis Fernando García Núñez

CUADERNOS DEL CIPE

David Khoudour-Castéras. *Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia.* Bogotá, Universidad Externado de Colombia – Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales – Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, 2006, 33 págs.

Los Cuadernos del CIPE se han constituido en documentos fundamentales de trabajo y divulgación de los grupos de investigación de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales y del CIPE, pues "son una contribución a la investigación, al desarrollo del conocimiento, a los debates con especial significado y alcance en las políticas públicas, las finanzas, la economía y las relaciones internacionales". Este Cuaderno, en especial, del profesor David Khoudour-Castéras, del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, OASIS, aborda un tema de actualidad, que está en el centro de los estudios y polémicas de los investigadores económicos y sociales, pues el inusitado crecimiento de las remesas que llegan a Colombia ha influido notoriamente en la economía y el desarrollo de algunos sectores del país.

Dice el autor que "La llegada masiva de los capitales enviados por los trabajadores migrantes a su país de origen parece suplir numerosas fallas de los países en desarrollo, en particular los problemas de financiamiento que ni la inversión extranjera directa ni la ayuda para el desarrollo logran resolver". En realidad, este documento permite precisar y conocer el impacto que en el campo económico y social tienen estos envíos.

Así, "la primera parte del artículo muestra cuál ha sido la evolución de las remesas en Colombia en los últimos años, poniendo el acento sobre el peso que representan en la economía nacional e intentando entender las características socioeconómicas tanto de los remitentes como de los receptores. Luego, la segunda parte establece un diagnóstico del fenómeno de las remesas en Colombia", y en él "Muestra que si bien las remesas pueden contribuir a mejorar la situación del país, van acompañadas de una serie de costos que podrían perjudicar a largo plazo la economía colombiana".

Sin ninguna duda, este Cuaderno, el número 4, se constituye en un oportuno análisis de una de los temas de trabajo más interesantes de los últimos tiempos, sobre todo cuando hoy en Colombia, como dice el autor de esta investigación, existe la tendencia "a considerar a la emigración como una opción de política pública. La salida de una parte de la mano de obra representa en efecto una válvula de escape que permite al Estado hacer caso omiso de sus responsabilidades en materia económica y social". Este hecho debe mirarse desde una óptica crítica que permita reconsiderar las políticas existentes en el campo del empleo, de la producción industrial, el desarrollo del campo y la inversión social. De

esta forma, "es necesario llevar a cabo una política de redistribución, lo que implica en particular una reforma tributaria que apunte hacia una mayor justicia social".

Luis Fernando García Núñez

REVISTAS

Papel Político. Bogotá, vol. 11, No. 1, enero-junio de 2006, Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 518 págs.

Esta revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana, trae un nutrido y variado contenido distribuido "en dos secciones bien diferenciadas, correspondientes a cada una de las disciplinas que nutren el quehacer diario de nuestra Facultad: la ciencia política y las relaciones internacionales". Esta variedad, además, contribuye al estudio y a la polémica de temas que son esenciales para el desarrollo de las ciencias sociales, en general, y de la ciencia política, en particular.

Es, sobre todo, a la academia a quien le incumbe conocer y estudiar el complejo panorama de las relaciones internacionales y hacer las interpretaciones pertinentes sobre el desarrollo y avance de la ciencia política en el país y el mundo, y es indispensable que esas reflexiones sean divulgadas para entender los logros en estos campos del conocimiento. Ese ha sido uno de los objetivos fundamentales de *Papel Político.*

Este número trae, en el área de las ciencias políticas, los siguientes estudios: "Implicaciones electorales de la reinserción política de las autodefensas en Colombia", de Rodrigo Losada; "Una reflexión crítica sobre los lineamientos del documento CONPES 3305", de Claudia Dangond, Jean-François Jolly, Alejandra Monteoliva, Alexánder Niño Soto; "Subsidiar y segregar: la política de estratificación y sus efectos sobre la movilidad social en Bogotá", de Consuelo Uribe, Socorro Vásquez, Camila Pardo; "La Forma-Estado en Colombia: fragmentación territorial como biopolítica molecular", de Luis Felipe Vega; "Estándares básicos en competencias ciudadanas: una aproximación al problema de la formación ciudadana en Colombia", de Juan Cristóbal de J. Restrepo; "La resistencia civil de los indígenas del Cauca", de Esperanza Hernández; "'Alguien que cuide de mí', para una lectura crítica sobre los discursos de igualdad de género", de Adriana María Serrano.

En el campo de las relaciones internacionales, entre otros, tenemos: "Las nuevas guerras: un enfoque desde las estructuras organizacionales", de Emersson Forigua Rojas; "Desarrollo de las relaciones de cooperación entre Colombia y la Unión Europea para la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas", de Ángela Milena Picón; "El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: ¿una etapa

crucial en el proceso de federalización?", de María Cristina Cabrales; "Transformaciones históricas del Movimiento Social Sin Tierra del Brasil y su relacionamiento con movimientos sociales de Latinoamérica", de Nessdy Espitia Caicedo, y "Neoliberalismo y gobernabilidad democrática en América Latina", de Luis Carlos Valencia.

Como se puede ver en este panorama, son muy variados los ensayos que trae la revista y que constituyen un buen arsenal de reflexiones y análisis sobre tópicos muy variados, que cumplen con el propósito de *Papel Político* de difundir la producción intelectual de la comunidad académica nacional e internacional en el ámbito de las ciencias sociales, pero con especial énfasis en las ciencias políticas y las relaciones internacionales.

Luis Fernando García Núñez

Revista Colombiana de Sociología. Bogotá, No. 26, 2006, Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Ciencias Humanas – Departamento de Sociología, 296 págs.

La *Revista Colombiana de Sociología* trae en esta ocasión, entre otros, un variado índice de ensayos relativos a la sociología jurídica. Como siempre, esta publicación del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional enriquece el debate y la polémica, con los análisis novedosos y las interesantes reflexiones que aborda sobre variados tópicos, con el fin de "propiciar el diálogo de la sociología con las ciencias humanas, las ciencias naturales, los saberes y las artes, para comprender y explicar los diversos problemas sociales de nuestra realidad".

Entre los ensayos de sociología jurídica tenemos de Aura Helena Peñas, "El Estado y la religión en la legislación penal republicana: utilitarismo y tradicionalismo en el código neogranadino de 1837"; de Fernando Visbal Uricoechea, "Campos de encuentro y tensión de las elites jurídica y económica"; de Hjalmar Newmark Díaz, "Normas y valores: ¿Double bind?"; de Isaac de León Beltrán, "La teoría pura del derecho y la secularización incompleta del derecho: Hans Kelsen y Max Weber"; de Germán Silva García, "La administración de justicia: ¿escenario para la protección de los grupos sociales vulnerables?", y de Víctor Reyes Morris, "El concepto de reglas en Pierre Bourdieu".

Entre los ensayos de teoría sociológica se presentan los siguientes: "Alfred Schutz y la escuela austriaca de economía", de Christopher Prendergast; "¿Sirve la teoría?", de Luz Teresa Gómez de Mantilla; "En busca de las sociólogas fundadoras: Marianne Weber", de Luz Gabriela Arango y Giovanna Arias. El texto "¿Desafiando al Estado-nación liberal? Posnacionalismo, multiculturalismo y las reivindicaciones colectivas de los migrantes y las minorías étnicas en Gran Bretaña y Alemania", de Rudd Koopmans y Paul Statham, relativo

a la sociología del nacionalismo. Además, la crítica de libros, las novedades bibliográficas y hemerográficas, y las reseñas de los eventos relativos a la sociología que se efectuaron durante el semestre.

Un contenido variado y significativo para los investigadores y estudiosos, que podrán disfrutar de estos ensayos que se convierten en un buen instrumento de reflexiones sobre aspectos muy variados de la sociología y de las ciencias humanas en general. Aquí también se cumple el propósito de difundir la producción intelectual de la comunidad académica y ampliar los canales para la distribución de esas actividades.

Luis Fernando García Núñez

Resúmenes

Abstracts

Resúmenes - Abstracts

La política internacional de acceso a los recursos genéticos

MARTHA ISABEL GÓMEZ LEE

La biodiversidad es un asunto político. ¿Por qué es importante el acceso e intercambio de los recursos genéticos, y cómo se relaciona con las controversias sobre propiedad intelectual y con las negociaciones ambientales y comerciales en el ámbito internacional? La respuesta a estos interrogantes pone en evidencia un conjunto de reglas, interrelaciones internacionales y nuevos actores que definen la política internacional de acceso a los recursos genéticos. El Convenio sobre Diversidad Biológica establece que la diversidad biológica está sometida a la soberanía nacional. ¿El acceso estará determinado por un sistema multilateral o por acuerdos bilaterales?

Palabras clave
Acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios, política internacional, biodiversidad, soberanía nacional.

Abstract
Biodiversity is a profoundly political issue. Why is access and exchange of genetic resources so important and how does it relate to the controversies about intellectual property and those related to the international environmental and commercial treaties? The answer to these questions highlights a set of rules, international interrelations and new actors that determine the "international policies of access to genetic resources". The Convention on Biological Diversity (CBD) establishes that biological diversity is subject to national sovereignty. Will access to biodiversity and benefit-sharing be determined by a multitateral system or bilateral agreements?

Key words
Access to genetic resources and benefit-sharing, international policies, biodiversity, national sovereignty.

The Convention on Biological Diversity or the international construction of a contentious global common

DIEGO ALEJANDRO MARTÍNEZ

Este ensayo es una crítica al discurso de *global commons* (bienes globales ambientales) que subyace a los términos del Convenio de Diversidad Biológica. La interpretación de la diversidad biológica como un *global common* es bastante problemática y supone erróneamente tener la solución a los problemas ambientales

convirtiendo en mercancía los recursos biológicos. Así, el Convenio de Diversidad Biológica puede ser entendido como una tentativa de reconfigurar la soberanía estatal y la autoridad global sobre las múltiples formas de diversidad biológica, incluyendo los recursos genéticos, y de facilitar el reconocimiento del material biológico y genético como recursos valiosos para su amplia incorporación en la economía global. Aunque el Convenio exhorta a la preservación de la biosfera también establece un marco de referencia para una mayor apropiación de la naturaleza. Esta mezcla ha demostrado ser contradictoria y conflictiva.

Palabras clave
Global commons, Convenio de Diversidad Biológica, soberanía, autoridad global.

Abstract
This essay is a critique of the *global commons* discourse that underlies the terms of the Convention on Biological Diversity. The understanding of biological diversity as a global common is very problematic and supposes, with wrong assumptions, to have a solution to the environmental problems through the commoditization of biological resources. Thus, the Convention on Biological Diversity can be understood as an attempt to re-shape State sovereignty and global authority over the multiple forms of biological diversity including genetic resources and to facilitate the recognition of biological and genetic material as valuable resources that need to be widely incorporated into the global economy. Although the Convention calls for the preservation of the biosphere, it also sets a framework for a wider appropriation of nature, a mix that has proved to be contradictory and conflicting.

Key words
Global commons, Convention on Biological Diversity, sovereignty, global authority.

Las cumbres ambientales internacionales y la educación ambiental

MARÍA LUISA ESCHENHAGEN

Las grandes cumbres ambientales son referencias importantes, tanto para la generación de políticas nacionales específicas como para lineamientos teóricos como p. ej., en la educación ambiental. Pero no siempre se encuentran análisis minuciosos sobre los contenidos y los contextos teóricos e históricos de las cumbres. El presente artículo pretende realizar una aproximación a este reto, especialmente para poder identificar mejor el surgimiento y los intereses que giran alrededor de la educación ambiental. Es dentro de este contexto que se exponen las diferentes definiciones de la educación ambiental que surgen de esas cumbres.

Palabras clave
Cumbres ambientales, discurso ambiental, educación ambiental

Abstract
Big environmental summits are important points of reference not only for specific national policies, but also for the theoretical tendencies i.e. in environmental education. But it is not always possible to find thorough analysis about their contents and the theoretical and historical contexts of the summits. The present article claims to make an approach to this challenge, especially to make it possible to better identify the rise in interest around the environmental education issues and summits. In this context, the different definitions of environmental education which arise from the summits are exposed.

Key words
Environmental summits, Environmental discourse, environmental education

International assistance for security sector reform

CATALINA PERDOMO

Desde el fin de la Guerra Fría, el 69% de los países con el más bajo Índice de Desarrollo Humano en 2005, ha experimentado conflictos violentos y casi un cuarto de ellos ha sufrido un declive en su desarrollo humano en el período 1990-2005. Además del impacto en el desarrollo humano, los países que han experimentado conflictos están más alejados de lograr las metas de desarrollo del milenio. La relación entre seguridad (ausencia del conflicto) y desarrollo, ha incrementado la ayuda de países (donantes de ayuda) y ha hecho que los países receptores examinen formas de direccionar este tema.

Palabras clave
Metas de Desarrollo del Milenio, asistencia internacional, seguridad

Abstract
Since the end of the cold war, 69 per cent of the countries with the lowest (HDI) in 2005 have experienced violent conflict and almost a quarter of them have suffered declines in their human development in the period 1990–2005. Due to the impact on human development, countries experiencing conflict are less likely to attain the Millennium Development Goals (MDGs). The relationship between security (i.e., the absence of conflict) and development has encouraged aid donors and recipient countries to examine ways to address this issue.

Key words
Millennium Development Goals, international assistance, security

Medios de comunicación y medios visuales en los conflictos armados en la posguerra fría

MARTHA CABRERA

A partir de la guerra de Vietnam se evidenció la importancia de los medios en la guerra al punto que, pasado el conflicto, se sostuvieron reuniones centradas en cómo lograr una opinión pública positiva en futuros conflictos. Había, desde luego, un entendimiento de que las guerras se pelean tanto en el campo de batalla como en el de la propaganda. Este concepto ayuda a ver a los medios de comunicación no como mensajeros o sustitutos de las representaciones existentes, sino como parte del discurso político, como constituyentes de la vida pública. *Propaganda* significaba, antes de 1914, la simple propagación de ideas, pero adquirió una reputación negativa después de la I Guerra Mundial, en particular a partir de los primeros experimentos en "guerra psicológica".

Palabras clave
Medios de comunicación, medios visuales, posguerra fría, propaganda, guerra psicológica

Abstract
Ever since the Vietnam War, the importance of media in war has been such that even after the war ended, meetings were set to try and influence public opinion into a positive view of future conflicts. It has been since then understood that wars are fought both at the battlefield and the propaganda level. This has put forward the idea of media not just as a messenger or a representative in absence of the real thing, but as part of the political discourse that helps shape public life. Before 1914 propaganda meant the simple broadcast of ideas but after world war one it acquired a negative connotation, especially after the first experiences with psychological warfare.

Key words
Mass media, visual media, post- cold war, propaganda, psychological warfare

Ideales democráticos, religión y el destino manifiesto en la política exterior de los Estados Unidos

MARÍA TERESA AYA SMITMANS

La política exterior de los Estados Unidos a pesar de sus orígenes idealistas, se define, de manera usual, como realista. Sin embargo, ese idealismo siempre está presente en el manejo de sus asuntos internacionales. Desde el *Mensaje de despedida* del presidente Washington, en 1796, hasta la intervención en Irak en 2003, los dirigentes norteamericanos han jugado un juego doble entre el idealismo y sus modelos democráticos, y el realismo y sus intereses puntuales. Intereses que pueden ser estratégicos, militares y económicos, pero que a pesar de su peso en los procesos de formulación y legitimación de políticas

internacionales, se encuentran sumisos a los ideales democráticos.

Palabras clave
Destino manifiesto, Estados Unidos, ideales democráticos, política exterior norteamericana

Abstract
Usually, the US's foreign policy has been defined as a realistic one in spite of its idealistic origins. Nevertheless, that original idealism is ever present. From Washington's Farewell Address in 1796 to the war in Iraq in 2003, American decision makers have played a two way game between idealism and its democratic models and realism and its interests. These interests that can be strategic, military and economic are, regardless of their importance when it comes to foreign policy decision making processes, secondary vis a vis the US's democratic ideals.

Key words
Manifest destiny, United States, Democratic Ideals, US's Foreign policy.

Flexibilización laboral y desempleo: la reciente polémica por la Ley del primer empleo en Francia

LORENA VASCONCELOS PORTO
Y MÁRCIO TÚLIO VIANA

Del 27 de octubre al 5 de noviembre de 2005, los suburbios de París fueron escenario de disturbios que se caracterizaron por el incendio de autos y por violentos enfrentamientos entre cientos de jóvenes y la policía francesa. Estos acontecimientos dejaron al descubierto los límites de los procesos de integración, choque y aculturación que se generan con la llegada de inmigrantes que actualmente son vistos bajo la óptica de seguridad. La percepción que de los inmigrantes surge al interior de las sociedades de recepción cuestiona la capacidad del Estado de bienestar de integrarlos a la sociedad garantizando a oriundos y extraños seguridad.

Palabras clave
Migración, políticas migratorias, xenofobia, violencia, seguridad

Abstract
Between October 27th and November 5th f 2005, the suburbs of Paris were the scene of riots that were characterized by setting cars on fire and by violent confrontations between hundreds of young people and the French police. These events showed the limits of the integration processes, the crashes and resistances that are generated by the arrival of immigrants, and that are currently viewed from a security perspective. The increasing migration around the globe raises many challenges for the receiving countries. In fact, violent acts and terrorism associated with global migration have generated not only xenophobic reactions within the society that receives immigrants, but it also questions

the capacity of Welfare States to incorporate them into their society.

Key words
Migration, migratory policies, xenophobia, violence, security

Independencia de Montenegro, consecuencia natural de autodeterminación y guerras

ÁNGELA ESCOBAR MORALES

El referéndum a favor de la separación de Montenegro, celebrado el 21 de mayo de 2006, es significativo para la región de los Balcanes y para Europa, en especial por las acciones nacionalistas que puedan surgir en Estados como Serbia y Bosnia-Herzegovina o en las provincias de Kosovo y Vojvodina. Así mismo, genera implicaciones en el debate de fortalecimiento y ampliación de la Unión Europea. Su desarrollo se convierte entonces, en una invitación a reflexionar sobre la autodeterminación de los pueblos, la expresión de libertad y representación política de minorías de la región, cuando los estados herederos de la antigua Yugoslavia, aun se encuentran en proceso de consolidación, respaldados por la presencia de la comunidad internacional.

Palabras clave
Montenegro, los Balcanes, Unión Europea, autodeterminación, independencia.

Abstract
The referendum in favor of the secession of Montenegro, held on May, 2006, is of importance for the region of Balkans and Europe, because of to the nationalist actions that may arise in States like Serbia and Bosnia-Herzegovina or in the Kosovo and Vojvodina provinces. In the same way, it generates implications on the debate about the strengthening and expansion of the European Union. So, it becomes an invitation to reflect on the self-determination of nations, the expression of freedom, and the political representation of minorities in the region, since the States that became heirs of old Yugoslavia, are still in a consolidation process, supported by the presence of the international community.

Key words
Montenegro, The Balkans, European Union, self -determination, independence

Encrucijada en el proceso de paz en el País Vasco. ¿Todos los caminos llevan a la paz?

ALBA MARCELLÁN FERNÁNDEZ

Tras la declaración de una tregua y un alto el fuego indefinido por parte de la banda terrorista ETA, España y el País Vasco están pendientes de que se inicie el proceso de diálogo y negociación para la consecución de un acuerdo de paz que implique el fin de la violencia terrorista. El presente

artículo tiene como objetivo presentar tres elementos básicos que deberían ser considerados en el proceso de diálogo y negociación. En primer lugar, la reparación a las víctimas de atentados terroristas, incluyendo medidas de asistencia y protección. En segundo lugar, la reinserción social de miembros de la banda terrorista y la participación en las instituciones políticas de movimientos que defiendan o no condenen la violencia terrorista. En tercer lugar, la creación, el desarrollo y el mantenimiento de una cultura de paz, para evitar olvidar el pasado mientras se avanza hacia el futuro, inculcando respeto por las reglas y principios de cualquier sociedad democrática.

Palabras clave
ETA, País Vasco, tregua, proceso de paz

Abstract
After the cease – fire and peace declaration issued by the terrorist group ETA, Spain and the Basque Country are looking forward to the beginning of a dialogue and negotiation process that should lead to a peace agreement and the end of the terrorist violence. The purpose of this article is to present three basic elements that should be considered in the dialogue and negotiation process. The first one has to do with reparation to the victims of terrorist acts, including assistance and protection measures. The second one has to do with the social reinsertion of ETA members and the political participation of movements that might defend or not condemn terrorist violence. The third one with the launching, development and maintenance of a peace culture, to avoid forgetting the past while moving forward and thus enshrining respect for the rules and principles embedded in any democratic society.

Key words
ETA, the Basque Country, cease - fire, peace process

Migraciones internacionales, seguridad y xenofobia: los límites del modelo francés de integración

ANA MARÍA LARA SALINAS

En el 2005, los suburbios de París fueron escenario de graves disturbios y los detonantes fueron, por un lado, la muerte de dos jóvenes musulmanes de origen africano mientras escapaban de la policía y, por otro, las declaraciones del ministro de interior Nicolás Sarkozy, quien llamó a los primeros manifestantes "escoria". Estos incidentes muy rápidamente se extendieron a las principales ciudades francesas y fueron protagonizadas por jóvenes descontentos, la mayoría provenientes de comunidades de segundas generaciones de inmigrantes norafricanos, así como enfrentamientos entre inmigrantes regulares y los irregulares. Estos hechos hacen parte de un proceso global cuya idea central es mostrar que si bien la integración no ha

terminado y fracasado del todo, el proceso tiene la tendencia a la desintegración y fragmentación de las sociedades de recepción de inmigrantes.

Palabras clave
Migraciones internacionales, inmigrantes, xenofobia, modelo francés de integración

Abstract
In 2005, the Parisian suburbs were the scene of big riots that originated on the one hand, in the killing of two young Muslims of African descent as they tried to escape from police and on the other, on the declarations made by Minister of The Interior Nicolas Sarkozy who called the rioters "scum". These riots extended rapidly through the most important French cities. Rioters included a number of discontented youth who came in the most part from communities of second generation North African immigrants. These facts are now part of a global process intended to show that integration is a process that has not yet ended nor failed but that it has a tendency to disintegrate the society that welcomes the immigrants.

Key words
International migrations, immigrants, xenophobia, French integration model.

¿Puede ser India el epicentro tecnológico del futuro?

PÍO GARCÍA

Varios sectores de trabajadores de la industria de la informática han señalado la importancia de tomar medidas para impedir el éxodo de las industrias de alta tecnología a los países con menores costos de producción. La Organización por los Derechos de los Trabajadores Americanos llevó a cabo movilizaciones en San Francisco y New Jersey. Cuando el presidente de Intel, Andy Grove, anunció que en la próxima década un número significativo de empleos en la industria del software sería abierto en países como India y China, se avivaron los sentimientos de angustia por la pérdida de puestos de trabajo en Estados Unidos. Como resultado de las protestas, miembros de la Cámara de Representantes decidieron escuchar las quejas sobre el éxodo del trabajo calificado, con lo cual el problema se empezó a tornar de interés nacional.

Palabras clave
India, industria de la informática, tecnocientífico, alta tecnología, exodo

Abstract
A number of sectors involved in informatics have pointed out the importance of taking measures in order to avoid high tech industries from moving into countries were cost of production is lower. The Organization for Rights of the American

Worker mobilized a number of people when Intel's president Andy Grove announced that a number of jobs would be moved from the US into China and India over the next decade. People in the US worried about their job security. With the involvement of members of Congress, the issue is now a national one.

Key Words
India, High Tech industries, Tecno – scientific, Informatics, exodus

Morgenthau: ¿el Maquiavelo de la política internacional?

LEONARDO CARVAJAL H.

Maquiavelo y Morgenthau respondieron con creces a la pregunta central: ¿en qué se diferencia la política internacional de las relaciones internacionales? Este interrogante fue considerado en las obras principales de los dos autores (*El príncipe* y *Política entre las naciones*), quienes establecen que los conceptos se diferencian en que el poder es el elemento esencial tanto en la política doméstica como en la "política internacional"; mientras que por "relaciones internacionales" se entiende todo el cúmulo de asuntos que tiene lugar en el escenario mundial, varios de los cuales no presentan ningún componente de "poder político" y, además, tales acciones se adelantan no sólo por parte del Estado sino también por una multiplicidad de actores que incluye individuos, iglesias, ONG, partidos, empresas. Es, pues, una interesante comparación entre el pensamiento de Nicolás Maquiavelo y el de Hans Morgenthau.

Palabras clave
Maquiavelo, Morgenthau, política internacional, relaciones internacionales.

Abstract
Both Maquiavelo and Morgenthau have answered in their most prominent works: *The Prince* and *Politics among Nations,* the question how do international politics differ from international relations? They have established that the difference lies in the definition of power, an essential element of both domestic and international politics, but not of the international relations, an idea that encompasses much broader subjects and a number of actors other that States such as NGO's, political parties, trans National Corporations, individuals and religious groups. As such, a comparison between Maquiavelo and Morgenthau becomes interesting.

Key words
Maquiavelo, Morgenthau, International politics, International relations.

La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional

MARGARITA MARÍN ARANGUREN

Este artículo intenta ubicar el nacimiento

de la sociedad civil global y la identifica como actor del sistema internacional. Luego, mediante una serie de actuaciones en escenarios internacionales, muestra cómo ha planteado exitosas alternativas de solución a problemáticas que le son propias. Así mismo, revela algunas de las estrategias que la sociedad civil global ha desarrollado para influir en la toma de decisiones, y la manera como ha interactuado con los otros actores del sistema. Finalmente, señala algunas actuaciones locales que han requerido redes globales, y muestra cómo este tejido convierte a la sociedad civil global en un agente decisorio de política internacional.

Palabras clave
Sociedad civil global, relaciones internacionales, nuevos actores

Abstract
The purpose of this article is to find out about the origin of the global civil society which is considered an actor within the international system and to show, through a myriad of international situations, how global civil society offers several successful solutions to these problems. This article also talks about some of the strategies that the global civil society has developed to re-affirm the global dominion to make decisions as well as their method of interaction with others within the system. Finally, this article highlights some of the local actions that have required the assistance of global networks and show how these networks have made the global civil society an agent that decides on international political matters.

Key words
Global civil society, international relations, new actors

DOSSIER

El ejemplo institucional de la Unión Europea. Los retos político-institucionales en los procesos de integración

CARLOS HAKANSSON NIETO

El proceso de integración europea comenzó como una unión jurídico-internacional y, con el tiempo, ha evolucionado experimentado un proceso federal y constitucional. De este modo, su actual funcionamiento está más cercano al de un sistema político que al de una organización internacional. Un tema todavía en discusión. La experiencia europea nos sirve para explicar cómo una organización internacional puede recorrer el camino que separa lo internacional de lo político. De alguna manera, el mismo proceso de integración ha servido de referencia para los estados de Iberoamerica, especialmente para la Comunidad Andina y el Mercosur, pese a que cada uno sigue sus ritmos en función de múltiples y diversos factores, vislumbrando un posible robustecimiento de la primera con el retorno de Chile.

Palabras clave
Unión Europea, integración, Iberoamérica, Comunidad Andina, MERCOSUR

Abstract
The European Integration process started as an International Legal Union that has evolved through time into a federal and constitutional process. As such, its performance is closer to that of a political system that to that of an international organization, a debatable question. The European experience serves as an example of how an international organization can close the gap between the international arena and the domestic political arena. In a way, this integration process has also served as a reference to the Ibero – American States, especially the Andean Community of Nations and MERCOSUR despite the differences between them and the strengthening of the Andean community of Nations with the return of Chile to its ranks.

Key Words
European Union, Integration, Iberoamerica, Andean Community of Nations, MERCOSUR

Los pilares jurídicos de la Comunidad Andina: ¿elementos decisivos para su supervivencia?

ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ

Entre los esquemas latinoamericanos de integración, el Andino ha logrado el desarrollo de un sistema jurídico institucional muy avanzado, superando –gracias a sus pilares jurídicos- una serie de obstáculos y limitaciones que en gran medida obedecían a una concepción tradicional y conservadora de los sistemas jurídicos nacionales. En estos tiempos de crisis de los procesos de integración económica, este escrito pretende destacar que la CAN puede encontrar elementos clave para su supervivencia en los propios cimientos de su ordenamiento jurídico.

Palabras clave
Comunidad Andina, integración, sistema jurídico, ordenamiento jurídico.

Abstract
Amongst the Latin American integration models, the Andean one has achieved an advanced institutional legal system that has overcome – thanks to its strong legal pillars – a number of obstacles that arose mainly from the traditional and conservative national legal systems. Currently, as the economic integration processes face many crisis, the purpose of this article is to show that The Andean Community of Nations can find key survival tools in its own legal pillars.

Key Words
Andean Community of Nations, Integration, Legal Systems, Legal Order

La política comercial de la Unión Europea: hacia un comercio más justo para todos

MONSERRAT GARCÍA

Una de las principales consecuencias del proceso de integración de la Unión Europea ha sido la creación y perfeccionamiento de una política comercial común para el conjunto de países que la integran. Esta política tiene entre sus intereses la búsqueda de la integración equitativa de los países pobres en la economía mundial y el sistema comercial internacional. En consecuencia, la Comisión Europea lanzó en 1993 el Programa AL-INVEST, concebido como una red de operadores de Europa y de América Latina que cooperan en la organización de encuentros sectoriales de empresas activas de un mismo sector en los dos lados del Atlántico. En el caso específico de Colombia la Comisión Europea está poniendo en marcha un programa de Asistencia Técnica relativa al Comercio.

Palabras clave
Unión Europea, integración, AL-INVEST

Abstract
One of the principal consequences of the integration process of the European Union has been the creation and bettering of a common commercial policy. This policy has amongst its interests the search for a balanced integration between poor nations and the international trade system. As a consequence, the European Commission launched in 1993 its AL - INVEST program, a network of European and Latin organizations that cooperate in the organization of joint encounters between business on both sides of the Atlantic. In the case of Colombia, the Commission is setting up a program of Technical Assistance in Trade issues.

Key Words
European Union, Integration, AL-INVEST

Situación actual y perspectivas de la Comunidad Andina

ALFREDO FUENTES

La Comunidad Andina de Naciones ha presentado avances particularmente importantes en lo que respecta al comercio de bienes y servicios, y la creación de un patrimonio institucional y jurídico sólido. En cuanto a la libre movilidad de personas y de capitales los avances han sido significativos, pero aún persiste la necesidad de redactar un estatuto común que favorezca en especial el movimiento de capitales. A pesar del retiro de Venezuela, las perspectivas son alentadoras: los efectos de tal situación han sido atenuados por las disposiciones del artículo 135 del Acuerdo de Cartagena. Por otro lado, los avances en la concertación política con la Unión Europea y la manifestación del interés de Chile de volver a la Comunidad Andina

ponen de manifiesto los retos que se avecinan con miras a la construcción de la Comunidad Suramericana de Naciones.

Palabras clave
Unión Europea, Comunidad Andina de Naciones, sistema jurídico, orden legal

Abstract
The Andean Community of Nations has presented important advances made in the trade of goods and services and in the setting up of a strong institutional and legal heritage. These advances have also been significant when it comes to the mobility of people and capital between the member nations; nevertheless, there is still the need for a written by-law that would favor the movement of capital. Despite Venezuela's retirement, there are encouraging perspectives for the effects of the retirement have been lessen by article 135 of the Acuerdo de Cartagena. Also, the advances made in order to attain a political agreement with the European Union and Chile's desire to come back into the Community highlight the challenges that the Andean Community of Nations faces in the near future.

Key Words
European Union, Andean Community of Nations, Legal Systems, Legal Order

Amenazas del TLC a la biodiversidad andina

MARTHA ISABEL GÓMEZ LEE

El TLC con Estados Unidos es una amenaza o una oportunidad para el valor estratégico de la biodiversidad de los países andinos? EL TLC con Estados Unidos es una amenaza para el valor estratégico de la diversidad biológica andina, que representa el 25% de la biodiversidad del planeta y comprende muchas especies únicas en el mundo. Sin embargo, es una oportunidad para Estados Unidos, puesto que permite que los inversionistas norteamericanos obtengan derechos de propiedad intelectual sobre la biodiversidad andina y los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales, sin tener que cumplir con los principios del CDB, ni con las decisiones andinas 391, 486 y 523, que lo implementan. En estas condiciones el TLC no sólo deja sin efecto las normas de integración de la Comunidad Andina en materia de biodiversidad, sino que actúa como una fuerza centrífuga sobre la política de biodiversidad internacional adoptada por 188 partes en el marco del CDB.

Palabras clave
TLC, Estados Unidos, países andinos, diversidad biológica.

Abstract
Is the Free Trade Agreement with the US a threat or an opportunity for the biodi-

versity of the Andean countries? The Free Trade Agreement with the US is a threat for the strategic value of the Andean biological biodiversity, a biodiversity that represents 25% of that of the world and it encompasses many unique species. Nevertheless, it is an opportunity for the US for it allows American investors intellectual property rights over traditional Indian knowledge without having to abide by the CDB principles nor Andean decisions No. 391, 486 and 523. As such, the Free Trade Agreement no only disavows the norms issued by the Andean Community of Nations but it also acts as a force over the international biodiversity policies adopted by 188 parties within the framework of the CDB.

Key Words
FTA, United States, Andean countries, biological diversity

La percepción de los Estados Unidos sobre el proceso de integración europeo

JOAQUÍN ROY

Desde un comienzo entusiasta de apoyo por la integración europea en los años 50, los Estados Unidos pasaron después de la Guerra Fría a una actitud de ambivalencia y duda acerca del rumbo de la Unión Europea que apostaba por la profundización, la adopción del euro, y sobre todo por el desarrollo de una incipiente política exterior y de seguridad, más allá de las competencias estrictamente incluidas en el llamado primer pilar. El concepto de soberanía compartida y la supranacionalidad son algunas de las dimensiones difíciles de entender para la óptica norteamericana. Después del 11 de septiembre y la puesta en marcha de la nueva doctrina de seguridad unilateralista en Washington, la UE se convirtió de un simple competidor económico en un posible adversario en la estrategia de dominio mundial. De ahí que los círculos de poder norteamericanos expresaran satisfacción por las dificultades del proceso europeo.

Palabras clave
Guerra Fría, Unión Europea, Estados Unidos, política exterior.

Abstract
Although in its origins, the US was a strong supporter of the European integration process, it has in the post Cold War years shifted its focus to an attitude of ambivalence. This is due to the enlargement of the European Union, the adoption of the Euro and most importantly because of the birth of a foreign policy that goes beyond the mandate of the Union's first pillar. The idea of a shared sovereignty and supranationality are some of the concepts that are difficult to understand from the American perspective. Furthermore, the unilateral anti terrorist crusade that the US put forth after 9/11, the European Union moved from simple economic competitor

to an adversary in the global domination strategy. This explains why, in the American power circles, there was satisfaction in view of the European process problems of the last years.

Key Words
Cold War, European Union, United States, foreign policy

A Need for a NAFTA PLUS

GUSTAVO VEGA – CÁNOVAS

La presente ponencia realizará un análisis comparativo de las raíces históricas, propósitos y objetivos de la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y la evolución que han tenido estos arreglos de integración regionales para determinar en qué medida es posible la propuesta que se ha hecho en diversos estudios de que el TLCAN adopte la ruta europea para resolver los problemas más apremiantes que enfrentan los países socios del TLCAN. Dado que en la ponencia que se propone se ofrece una respuesta negativa a la posibilidad de una ruta europea en América del Norte en el corto y mediano plazo, en la misma se ofrecerán algunas de las directrices principales de evolución que el TLCAN probablemente adopte en los próximos años.

Palabras clave
Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA.

Abstract
The present article deals with a comparative analysis of the historical roots, purposes and objectives of the European Union and NAFTA and their evolution in order to determine whether or not is it feasible for NAFTA to adopt the European mechanisms that have helped solve the problems that NAFTA members face. This article will conclude that it is not possible in the short and medium term and will offer different solutions that NAFTA may be able to adopt.

Key Words
European Union, NAFTA

La encrucijada del proceso andino de integración

BERNARDO VELA

El trabajo se divide en dos partes. La primera trata la relación entre integración e instituciones, y la segunda la relación entre integración y mundialización. En este sentido, la hipótesis que se prueba en el trabajo se propone como una paradoja: cuando más necesario se hace fortalecer el proceso de integración entre los países andinos, más precaria se torna la existencia de la CAN. Esta precariedad se debe, como se señala en el trabajo, a la falta de legitimidad de las instituciones andinas y, además, al carácter intergubernamental que sigue prevaleciendo en el sistema de toma de decisiones de la organización.

Palabras clave
Comunidad Andina de Naciones, países andinos, integración

Abstract
The following article is divided in two sections, the first one deals with the relationship between integration and institutions and the second one with the relationship between integration and globalization. Within this line of thought, the article proposes a paradox that states that as it becomes increasingly important to strengthen integration processes between the Andean countries, its own integration initiative, CAN, becomes more and more undermined. This is due to the lack of legitimacy on the part of Andean institutions and to the intergovernmental character that prevails when it comes to decision making processes.

Key Words
Andean Community of Nations, Andean countries, integration

Lecciones de la unificación monetaria europea y particularidades sobre la integración latinoamericana

RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU

Inevitablemente, si los procesos de integración se profundizan se perfilará en el horizonte una integración monetaria. Así ha ocurrido en el caso europeo. Las condiciones, primero económicas, luego políticas, han creado las condiciones para la consecución de una moneda única, el euro, actualmente en vigor en doce de los veinticinco países de la Unión Europea, y el proceso de integración latinoamericana, si avanza por caminos parecidos, deberá plantearse en algún momento este paso. Pero la consecución de una Unión Monetaria en Europa no ha tenido un fácil desarrollo. Ha sido producto del acierto y del error, de la búsqueda de formas particulares de conservar el valor de cada moneda.

Palabras clave
Unificación monetaria europea, integración latinoamericana, Unión Europea.

Abstract
Invariable, when integration processes evolve, a monetary union will arise. Such was the case of the European Union. European economic and political policies have created the necessary conditions for the achievement of a unique currency in Europe, the Euro and, if the Latin integration process follows a similar path, it will have to consider a monetary union at some point. However, the achievement of the monetary union in Europe has been the result of a trial and error policy and as such, it has not been easy.

Key Words
European monetary union, Latin-American integration, European Union

Igualdad de los contratistas andinos en las licitaciones nacionales

MARIO BACA

La eficacia de las decisiones que se adoptan en el seno de la Comunidad Andina de Naciones, supone la implementación de acciones en dos sentidos. Uno, estableciendo adecuados mecanismos de difusión; a decir, en el ámbito oficial, auspiciados y promovidos por los estados; en el ámbito académico, propiciando el análisis y estudio de las decisiones en las universidades y colegios profesionales; en el ámbito normativo, para que las leyes nacionales no pierdan de perspectiva su efecto o consecuencia sobre tales disposiciones supranacionales; y en el ámbito de control, para el seguimiento y reporte de la aplicación de las decisiones. En otro sentido, se requiere de operadores administrativos que garanticen que las decisiones no sean meras declaraciones, de modo que los miembros de la Comunidad perciban los efectos jurídicos, económicos y sociales que éstas entrañan.

Palabras clave
Comunidad Andina de Naciones, contratistas, licitaciones nacionales

Abstract
The efficiency of decisions adopted within the realm of the Andean Community of Nations presupposes the implementation of new actions. On the firsthand, the establishment of adequate mechanisms of diffusion promoted by member States within the academic sphere in order to promote analysis and study of the decisions at universities, the legal sphere in order to understand the effects on the legal system of the supranational norms and in the control sphere in order to review the implementation of the decisions. On the other hand, in order for decisions to be effective, it is necessary to have administrative operators that will guarantee the fact that the decisions will go beyond its declarative stage and will have legal, economic and social effects.

Key Words
Andean Community of Nations, Contracts, International Bids

Los mecanismos de flexibilización en la Unión Europea, una solución para poder continuar

MIGUEL MARTÍNEZ

El proceso de integración europeo ha sufrido muchas transformaciones a lo largo de su historia; las principales tienen que ver con el debate de la integración por el hecho de ampliar el proceso a más estados o profundizar en la integración para la obtención de una mayor convergencia económica y política. Es por esto que, a través del proceso de integración, se han ido creando mecanismos que han hecho posible que hoy en día sea una realidad la unión monetaria en doce países de la

Unión o que los europeos puedan disfrutar del llamado Espacio de libertad, seguridad y justicia proclamado en el Tratado de Ámsterdam de 1997.

Palabras clave
Unión Europea, flexibilización, unión monetaria, Tratado de Ámsterdam

Abstract
The European integration process has undergone a number of transformations throughout its history. The most important ones have to do with the debate over the enlargement of the Union and with the strengthening of the integration process in order to seek a better economic and political convergence. This is why new mechanisms have been created that have made it possible today to have a monetary union that encompasses twelve countries and that the Europeans can enjoy the so called Justice, liberty and freedom space proclaimed by the Amsterdam treaty of 1997.

Key Words
European Union, monetary union, flexibilization, Treaty of Amsterdam

El diálogo político como pilar de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: reflexiones sobre su desarrollo y contenido

MICHEL LEVÍ CORAL

El diálogo político entre la Unión Europea y América Latina es uno de los pilares que sustenta la Asociación Estratégica Birregional, que se encuentra establecido en los Acuerdos suscritos a nivel bilateral y subregional como un mecanismo que permite articular las relaciones en aspectos que no se refieren al comercio o a la cooperación para el desarrollo. Uno de los medios que ha institucionalizado el diálogo son las cumbres de Jefes de Estado y Gobierno, en las que se ha dado seguimiento a los temas macro de interés birregional. Luego de cuatro cumbres es necesario replantear su alcance, contenido y seguimiento, para que los compromisos adquiridos no sean víctima de la retórica, falta de interés y de financiamiento por parte de la Unión Europea y América Latina.

Palabras clave
Diálogo político, América Latina, Unión Europea, Asociación Estratégica Birregional, acuerdos bilaterales y subregionales.

Abstract
Political dialogue between the European Union and Latin America is one of the pillars of the Bi - regional Strategic Association established as a mechanism designed to foster relationships in areas other than

trade or development cooperation. One of such mechanisms has been the establishment of Summits between the Chiefs of State and Presidents in both regions in order to pursue a larger agenda. However, after four such summits it is necessary to reshape its content and scope in order that the commitments that have been established don't fall victim to the rhetoric, lack of interest and lack of financing on the part of both the European Union and the Latin American countries.

Key words
Political dialogue, Latin America, European Union, Bi – regional Strategic Association, Bilateral and sub – regional agreements.

Anexos

Anexos

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

		PIB por habitante 2005 en dólares		Tasas de crecimiento anual	
Puesto entre 177 países	País	Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1994-2004 (%)	2005 (%)
1	Luxemburgo	69.800	65.630	4,8	2,7
2	Noruega	42.364	59.590	3,0	2,3
3	Estados Unidos	41.399	43.740	3,2	3,5
4	Irlanda	40.610	40.150	7,9	4,7
5	Islandia	35.586	46.320	3,8	5,5
6	Dinamarca	34.737	47.390	2,1	3,4
7	Canadá	34.273	32.600	3,3	2,9
8	Austria	33.615	36.680	2,2	1,9
9	Hong Kong	33.411	27.670	3,5	7,3
10	Suiza	32.571	54.920	1,4	1,8
11	Qatar	31.397	-----	9,4	5,5
12	Bélgica	31.244	35.700	2,3	1,5
13	Finlandia	31.208	37.460	3,7	2,1
14	Australia	30.897	32.220	3,8	2,5
15	Países Bajos	30.862	36.620	2,5	1,1
16	Japón	30.615	38.980	1,1	2,7
17	Alemania	30.579	34.580	1,4	0,9
18	Reino Unido	30.470	37.600	2,9	1,8
19	Suecia	29.898	41.060	2,9	2,7
20	Francia	29.316	34.810	2,2	1,4
21	Italia	28.760	30.010	1,6	0,1
22	Singapur	28.100	27.490	5,3	6,4
23	Emiratos Árabes Unidos	27.957	23.770	5,8	8,0
24	Taiwán	27.576	-----	9,4	5,5
25	España	26.320	25.360	3,7	3,4
26	Brunei	24.826	------	1,7	3,0
27	Nueva Zelandia	24.769	25.960	3,3	2,2

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

		PIB por habitante 2005 en dólares		Tasas de crecimiento anual	
Puesto entre 177 países	País	Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1994-2004 (%)	2005 (%)
28	Israel	23.416	18.620	3,4	5,2
29	Grecia	22.392	19.670	3,7	3,7
30	Eslovenia	21.911	17.350	3,9	3,9
31	Chipre	21.232	16.510	4,0	3,7
32	Corea del Sur	20.590	15.850	4,9	4,0
33	Bahamas	20.076	-----	3,3	3,4
34	Bahrein	19.799	14.370	4,8	6,9
35	Malta	19.739	13.590	3,2	1,0
36	Portugal	19.335	16.170	2,5	0,3
37	República Checa	18.375	10.710	2,6	6,0
38	Barbados	17.610	-----	2,3	4,2
39	Hungría	17.405	10.030	3,8	4,1
40	Omán	16.862	9.070	3,8	3,8
41	Guinea Ecuatorial	16.507	-----	38,8	6,0
42	Estonia	16.414	9.100	7,0	10,2
43	Kuwait	16.301	25.960	3,6	8,5
44	Eslovaquia	16.041	7.950	4,3	6,0
45	Arabia Saudita	15.229	11.770	2,6	6,5
46	Trinidad y Tobago	14.258	10.440	7,3	7,0
47	Lituania	14.158	7.050	5,5	7,3
48	Argentina	14.109	4.470	1,1	9,2
49	Polonia	12.994	7.110	4,5	3,2
50	Isla Mauricio	12.966	5.260	4,6	3,5
51	Letonia	12.622	6.760	5,7	10,2
52	África del Sur	12.160	12.120	3,1	4,9
53	Chile	11.937	5.870	4,7	6,3
54	Islas Seychelles	11.810	8.290	2,1	-2,3
55	Libia	11.630	5.530	3,3	5,0
56	Antigua y Barbuda	11.523	10.920	3,2	3,0
57	Botswana	11.410	5.180	5,8	3,8
58	Malasia	11.201	4.960	5,1	5,3

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

		PIB por habitante 2005 en dólares		Tasas de crecimiento anual	
Puesto entre 177 países	País	Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1994-2004 (%)	2005 (%)
59	Rusia	11.041	4.460	2,8	6,4
60	Costa Rica	10.434	4.590	4,3	4,1
61	México	10.186	7.310	2,7	3,0
62	Uruguay	10.028	4.360	0,8	6,0
63	Bulgaria	9.223	3.480	1,4	5,5
64	Rumania	8.785	8.940	2,5	4,1
65	Brasil	8.594	3.460	2,4	2,3
66	Tailandia	8.319	8.440	3,2	4,4
67	Kazajstán	8.318	2.930	4,5	0,4
68	Túnez	8.255	2.890	4,8	4,2
69	Granada	8.198	3.920	3,1	1,5
70	Turkmenistán	8.098	----	8,0	9,6
71	Irán	7.980	8.050	4,6	5,9
72	Turquía	7.950	8.420	4,2	7,4
73	Belice	7.832	-----	5,4	2,2
74	Bielorrusia	7.711	2.760	4,8	4,2
75	Islas Maldivas	7.675	2.390	7,3	-3,6
76	Macedonia	7.645	2.830	1,7	3,8
77	Colombia	7.565	2.290	2,2	5,1
78	San Vicente y Granadinas	7.493	3.590	3,4	4,9
79	Panamá	7.283	4.630	4,4	5,5
80	China	7.204	1.740	9,1	9,9
81	República Dominicana	7.203	2.370	5,1	9,0
82	Argelia	7.189	2.730	3,9	5,3
83	Ucrania	7.156	1.520	1,1	2,6
84	Namibia	7.101	2.990	3,5	4,0
85	Gabón	7.055	5.890	1,2	2,9
86	Líbano	6.681	6.180	3,5	1,0
87	Dominica	6.520	3.790	0,8	2,4
88	Cabo Verde	6.418	1.870	7,0	6,3
89	Islas Fiji	6.375	3.280	2,9	2,1

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

		PIB por habitante 2005 en dólares		Tasas de crecimiento anual	
Puesto entre 177 países	País	Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1994-2004 (%)	2005 (%)
90	Venezuela	6.186	4.810	1,0	9,7
91	Bosnia Herzegovina	6.035	2.440	10,0	5,0
92	Perú	5.983	2.610	3,5	6,7
93	Santa Lucía	5.950	-----	1,6	5,1
94	Surinam	5.683	2.540	2,9	5,1
95	Serbia	5.348	3.280	0,9	4,7
96	Swazilandia	5.245	2.280	2,8	2,2
97	Filipinas	4.923	1.300	4,1	5,1
98	Jordania	4.825	2.500	4,5	7,2
99	Albania	4.764	2.580	5,8	5,5
100	Guyana	4.612	1.010	2,3	-2,8
101	Azerbaiyán	4.601	1.240	5,5	24,3
102	Paraguay	4.555	1.280	1,4	3,0
103	Salvador	4.511	2.450	2,9	2,8
104	Marruecos	4.503	1.730	3,0	1,8
105	Indonesia	4.458	1.280	3,0	5,6
106	Sri Lanka	4.384	1.160	4,4	5,9
107	Egipto	4.317	1.250	4,8	5,0
108	Ecuador	4.316	2.630	2,4	3,3
109	Jamaica	4.293	3.400	0,7	0,7
110	Armenia	4.270	1.470	7,4	13,9
111	Guatemala	4.155	2.400	3,4	3,2
112	Bután	3.921	870	7,2	6,5
113	Siria	3.847	1.380	2,0	3,5
114	Nicaragua	3.636	910	4,2	4,0
115	Georgia	3.616	1.350	5,8	7,7
116	Irak	3.400	----	-6,7	-3,0
117	Vanuatu	3.346	1.600	2,1	3,0
118	India	3.344	720	6,2	8,3
119	Vietnam	3.025	620	7,3	7,5
120	Honduras	3.009	1.190	3,3	4,2

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

		PIB por habitante 2005 en dólares		Tasas de crecimiento anual	
Puesto entre 177 países	País	Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1994-2004 (%)	2005 (%)
121	Cuba	3.000	----	3,5	----
122	Bolivia	2.817	1.010	3,2	3,9
123	Angola	2.813	1.350	7,7	15,7
124	Ghana	2.643	450	4,5	5,8
125	Pakistán	2.628	690	3,9	7,0
126	Zimbabwe	2.609	340	-2,2	-6,5
127	Camerún	2.421	1.010	4,3	2,6
128	Papuasia	2.418	660	0,6	3,0
129	Mauritania	2.402	560	5,0	5,5
130	Camboya	2.399	380	6,9	7,0
131	Sudán	2.396	640	4,9	8,0
132	Moldavia	2.374	880	1,3	7,0
133	Mongolia	2.175	690	4,1	6,2
134	Laos	2.124	440	6,2	7,0
135	Lesotho	2.113	960	2,8	-0,7
136	Kirguistán	2.088	440	4,1	0,6
137	Yibuti	2.070	1.020	0,7	3,2
138	Guinea	2.035	370	3,8	3,0
139	Bangladesh	2.011	470	5,3	5,8
140	Gambia	2.002	290	4,1	5,0
141	Uzbekistán	1.920	510	2,9	7,0
142	Islas Comoras	1.877	640	2,1	2,0
143	Haití	1.783	450	1,7	1,5
144	Senegal	1.759	710	4,6	6,2
145	Corea del Norte	1.700	-----	-2,1	1,0
146	Birmania	1.691	-----	8,9	5,0
147	Togo	1.675	350	2,5	0,8
148	Nepal	1.675	270	4,0	2,7
149	Uganda	1.617	280	6,4	5,6
150	Sao Tomé e Príncipe	1.547	390	2,8	3,8
151	Chad	1.519	400	3,9	6,7

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

		PIB por habitante 2005 en dólares		Tasas de crecimiento anual	
Puesto entre 177 países	País	Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1994-2004 (%)	2005 (%)
152	Kenya	1.445	530	2,7	4,7
153	Costa de Marfil	1.441	840	0,5	2,2
154	Mozambique	1.389	310	8,0	7,7
155	Tadyikistán	1.388	510	3,9	6,7
156	Ruanda	1.380	230	10,2	5,0
157	Congo (Brazzaville)	1.369	950	2,9	9,2
158	Afganistán	1.310	----	11,8	13,8
159	Burkina Faso	1.284	400	6,4	7,5
160	Nigeria	1.188	560	4,0	6,9
161	Benin	1.176	510	4,8	3,5
162	Malí	1.154	380	4,8	5,4
163	República Centroafricana	1.128	350	0,6	2,2
164	Liberia	1.000	130	12,8	8,0
165	Zambia	931	490	3,0	5,1
166	Madagascar	905	290	2,8	4,6
167	Sierra Leone	903	220	-0,7	7,2
168	Níger	872	240	3,2	7,0
169	Eritrea	858	220	2,2	4,8
170	Etiopía	823	160	4,6	6,7
171	Rep. Democrática del Congo	774	120	-0,5	6,5
172	Yemen	751	600	5,3	3,8
173	Guinea Bissau	736	180	-0,8	2,0
174	Palestina		726	----	-2,8
175	Somalia	600	----	---	2,4
176	Malawi	596	160	4,2	1,9
177	Timor Oriental	400	750	3,7	3,2

Fuentes: World Bank: World Development Indicators database. Washington, 2006. Para Corea del Norte, Cuba, Liberia, Somalia, Timor Oriental, Tuvalú, estimaciones de la CIA, Washington. Algunos datos de países se incorporan porque son los primeros en varios años, se notará que son de relativa confianza: Libia, Irán, Bosnia Herzergovina, Serbia, Irak, Cuba, Moldavia, Laos, Corea del Norte, Birmania, Afganistán, Palestina y Timor Oriental.